Die Entwicklung der rheinischen Städteordnung unter besonderer Berücksichtigung des heutigen Führerprinzipes

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen
Fakultät der Phillips-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Bernhard Wilbrand
Gerichtsreferendar
aus Münster (Westf.)

Marburg 1934
Hansa-Druckerei G. m. b. H., Münster (Westf.)

Als Dissertation von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 1. März 1934.

Berichterstatter: Professor Dr. Bredt, Reichsminister a. D.

Inhaltsübersicht.

Kommunalverhältnisse in Deutschland vor und nach der französischen Revolution 7

Die französische Fremdherrschaft am Rhein.

Die Einführung der französischen Verwaltung im Rheinland 9
Die französische Revolution und die Revolutionsverfassung 10
Die Konsulatsverfassung und das Empire 11

Die preußische Herrschaft am Rhein in der Zeit von 1815 bis 1856.

Der v. Schuckmann'sche Entwurf 1816/17 und die Provinzial-landtagsordnung von 1823 17
Die Regierungsentwürfe von 1826/27 und 1831 18
Der Regierungsentwurf und die rheinische Gemeindeordnung von 1845 . 20
Die Revolution von 1848 und die Kommunalordnung von 1850 . . . 23

Die rheinische Städteordnung von 1856.

Die Stellung des Bürgermeisters und die Staatsaufsicht 27
Die Stellung der Stadtverordnetenversammlung und des Magistrats. Eine Kritik der beiden Verfassungsarten 30
Änderungen in der Nachfolgezeit durch Gesetze, Verordnungen und Notverordnungen 36
Reformversuche nach 1918 39

Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz von 1933.

Das Führerprinzip 47
Die kommunale Selbstverwaltung 51
Die Stellung des Bürgermeisters und der Gemeinderäte 59

Die Notwendigkeit einer neuen Regelung der Gemeindeverfassungsgesetze durch die Gesetzgebung des Reiches 63

Literaturverzeichnis.

Eduard Arnd: Geschichte der französischen Revolution von 1789—1799. Braunschweig 1851/52.

Dr. Rudolf v. Bitter: Die Gemeindeverfassungsgesetze für die Rheinprovinz. Berlin 1905. Kommentar zur rh. St. O. 1905.

Konrad Bornhak: Geschichte des preußischen Verwaltungsrechtes. Berlin 1884/86.
Grundriß des Verwaltungsrechts in Preußen und dem Deutschen Reiche. Leipzig 1928.
Preußen unter der Fremdherrschaft 1807—13. Leipzig 1915.
Preußische Staats- und Rechtsgeschichte. Berlin 1903.
Preußisches Staatsrecht. Breslau 1911/14.

K. Th. F. Bormann, Dr. A. v. Daniels: Handbuch der für die kgl. Rheinprovinzen verkündigten Gesetze, Verordnungen und Regierungsbeschlüsse aus der Zeit der Fremdherrschaft. Köln 1833/45.

M. Brandts: Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze für die Rheinprovinz. Aachen 1887.

Dr. Karl Bräuer: Probleme des Reichsfinanzwesens. Zeitschrift für Sozialwissenschaft 1919, 9/10.

Friedrich Ch. Dahlmann: Geschichte der französischen Revolution. Berlin 1864.

Dr. Dieckmann: Der Staatsgedanke des Freiherrn vom Stein, ein Weg zum Deutschen Einheitsstaat. Berlin 1931.

Dr. Joh. Dierkes: Kommentar der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz. Saarbrücken 1931.

Bill Drews: Grundzüge einer Verwaltungsreform. Berlin 1919.

Dr. Rudolf Elleringmann: Die neue Regelung der Gemeinde- und Amtsverfassung in Westfalen und Rheinland. 1928.

Matthias Erzberger: Reden zur Neuordnung des Deutschen Finanzwesens. Berlin 1919.

Dr. Josef Feig: Zum 50jährigen Jubiläum der rheinischen Städteordnung. Preuß. Vwltgsbl. 1906 Nr. 37.

Hans Fusbahn: Magistrats- und Bürgermeistereiverfassung. Diss. Bonn 1910.

Wilh. Gerhartz: Die Rechtsstellung des Bürgermeisters im preußischen Städterecht. Diss. Greifswald 1913.

Gneist: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung. 1869.

Peter Hamacher: Die Stellung der Bürgermeister. Diss. Köln 1931.

Rud. Hammelrath: Die rheinische Landbürgermeisterei. Diss Greifswald 1913.

Joseph Hansen: Preußen und Rheinland von 1815—1915. Bonn 1918.

Rud. Harnisch: Die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz in ihrer heutigen Gestalt. Düsseldorf 1906.

Dr. Jul. Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. Leipzig 1927.

Hans Helfritz: Grundriß des preußischen Kommunalrechts 1922.

Hensel: Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland. Breslau 1928.

Alfred Herrmann: Die Stimmung der Rheinländer gegenüber Preußen. 1814—16. Annalen des hist. Vereins f. d. Niederrhein. 1929. Heft 115.

Dr. Gebh. Holz: Die Entwicklung des Einkörpersystems in dem Verfassungsrecht der Deutschen Städte. 1933.

Otto Koellreuter: Die nationale Revolution und die Reichsreform. Berlin 1933.
Der Deutsche Führerstaat. Tübingen 1934.

E. Landsberg: Die Gutachten der rheinischen Immediat-Justizkommission und der Kampf um die rheinische Rechts- und Gerichtsverfassung 1814/19. Bonn 1914.

Dr. H. Maull: Die Städteordnungen Preußens. 1927.

A. Nagel: Landbürgermeisterei und Amt in der Rheinprovinz. Diss. Halle 1932.

Dr. Nicolai: Der Staat im nationalsozialistischen Weltbilde. Düsseldorf 1933.

Hermann Nolte: Die Neuordnung der städtischen Gemeindeorganisation in Preußen. Berlin 1930.

H. Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Berlin 1926.

Hugo Preuss: Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. Leipzig 1906.

Pfeiffer: Der erste Bürgermeister als verfassungsmäßiges Organ. Diss. Würzburg 1930.

V. Raumer: Ueber die preußische Städteordnung. Leipzig 1926.

Dr. E. Respondek: Die Reichsfinanzen auf Grund der Reform von 1919/20. 1921.

L. v. Rönne-Simon: Die Gemeindeverfassung des preußischen Staates. Breslau 1843.

L. v. Rönne: Die Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung für den preußischen Staat nebst dem Gesetze über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850. Brandenburg 1850.

Carl Schmitt: Staat, Bewegung und Volk. Hamburg 1933.
Der Begriff des Politischen. München 1931.

Aloys Schulte: 1000 Jahre deutscher Geschichte und deutscher Kultur am Rhein. 1925.

Schön: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. 1897.

Scotti: Sammlung der Gesetze und Verordnungen, welche in den ehemaligen Herzogtümern Jülich, Kleve und Berg und in dem vormaligen Großherzogtum Berg ergangen sind. Düsseldorf 1822.

Talbot: Die Bürgermeistereiverfassung in der Rheinprovinz. Diss. Greifswald 1919.

Dr. A. Terfloth: Die Städteordnung für die Rheinprovinz. 1929.

Trautwein: Das Zweikörpersystem in der badischen Gemeindeordnung. Diss. Heidelberg 1931.

A. Thiers: Histoire du Consulat et de l'Empire. Brüssel 1845/61.

Dr. C. Vigelius: Die Städteordnung für die Rheinprovinz. Leipzig 1904.

Dr. Voigt: An einer neuen Städteordnung. Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 1929 Nr. 16.

Fritz Vollhein: Die provisorische Verwaltung am Mittel- und Niederrhein während der Jahre 1814/16. Bonn 1912.

Hellmuth Voss: Die Stellung des Bürgermeisters. Köln 1933.

Warnkönig u. Stein: Französische Staats- und Rechtsgeschichte. Basel 1846/48.

C. Wohlers: Der Flugschriftenkampf um das rheinische Recht 1816/17. Düsseldorf 1927.

Zweigert: Die Stellung des Beamtentums im Volksstaat, im Volk und Reich der Deutschen. Berlin 1929.

Die Verwaltung der Stadt Essen im 19. Jahrhundert. Essen 1902.

Geschichte des Rheinlandes von der ältesten Zeit bis zur Gegenwart. Essen 1922.

Von: H. Aubin, Th. Frings, J. Hansen, J. Hashagen, F. Koepp, B. Kuske, W. Levison, W. Platzhoff, E. Renard.

Kommunalverhältnisse in Deutschland vor u. nach der französischen Revolution.

Die Selbstverwaltung der mittelalterlichen Gemeinden ging in der Zeit des absolutistischen Staates so gut wie völlig zu Grunde. Die spärlichen Reste von Selbstverwaltung bedeuten eine äußerst dürftige Beeinflussung der städtischen Verwaltungen durch Zünfte und Stände. Das Volk als Ganzes war an all diesen Dingen völlig uninteressiert und unbeteiligt. Die Leitung des Staates sowohl wie der Gemeinden lag in der Hand einer Bürokratie, die, an sich tüchtig, doch durch den Mangel an Blutzufuhr aus den neu emporsteigenden Schichten des Bürgertums einer zunehmenden Verknöcherung verfallen war. Die große französische Revolution ging an dem durch Friedrich den Großen zur Großmacht gewordenen Preußen noch verhältnismäßig ohne unmittelbare Auswirkung vorüber. Aber dieses auf dem Genie des einzelnen Herrschers aufgebaute System zerbrach unter den Keulenschlägen Napoleons. Preußens Fall im Jahre 1806, 1807 stellte den damaligen Staat vor die Entscheidung, eine Reform an Haupt und Gliedern vorzunehmen oder zu Grunde zu gehen. Der Vergleich mit der heutigen Zeit ist augenscheinlich, und es ist erstaunlich, wie im Augenblick des tiefsten Niederbruches sich aus den damaligen Staat heraus die Persönlichkeiten erhoben, die eine große Entwicklung in Gang setzten, die begann mit der Stein-Hardenbergischen Reform und endete mit der Neuschaffung des Deutschen Reiches durch Bismarck im Jahre 1871. Der Freiherr vom Stein, eine Persönlichkeit, die in sich die Tradition des alten Staates und die geniale Begabung zur Neuschöpfung vereinigte, hat bereits in der sogenannten Nassauer Denkschrift vom Jahre 1807 die Grundlagen gelegt, auf denen sich eine Reform des Preußischen Staates aufbauen mußte. Er hat als erster vor allem erkannt, daß alle damals in Betracht kommenden Schichten der Bürgerschaft, insbesondere das aufstrebende, wohlhabend werdende Bürgertum, zur aktiven Mitarbeit an Staat und Gemeinde herangezogen werden mußte. Er schreibt:

„Daß weit wichtiger als die Ersparung an Verwaltungskosten die Belebung des Gemeingeistes und des Bürgersinnes, die Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte und der zerstreut liegenden Kenntnisse sei. . . .“

Aus diesem Gedanken heraus entstand durch seine Initiative die Städteordnung vom 19. November 1808; durch sie wurden die Städte wieder zu selbständigen öffentlich-rechtlichen Organen mit dem Rechte der eigenen Verwaltung ihrer Angelegenheiten. Durch sie wurde die Bürgerschaft als ganzes zur Mitbeteiligung an der Lösung kommunaler Aufgaben herangezogen und hierdurch die Grundlage gelegt für die Bildung der Provinzialstände und schließlich für die repräsentative Vertretung des Volkes in den Parlamenten. Selbstverwaltung bedeutete also damals schon ein Doppeltes: Einerseits das vom Staate abgeleitete und vom Staate an die Gemeinden verliehene Recht, ihre eigenen Angelegenheiten selbständig, allein beschränkt durch die gesetzlich geregelte Aufsicht des Staates zu verwalten, andererseits die Beteiligung ehrenamtlicher Personen aus der Bürgerschaft an der kommunalen Verwaltung. In Verfolg dieser Gedanken regelte die Städte-Ordnung die Wahl der Stadtverordnetenversammlungen durch die Bürgerschaft. In Verfolg dieses Gedankens aber und in Anlehnung an die Traditionen der alten Deutschen Gemeindeverfassung im Mittelalter wurden die Stadtmagistrate geschaffen, in denen ehrenamtlich tätige Personen aus der Bürgerschaft, die von der Stadtverordnetenversammlung gewählt waren, zur Erledigung der laufenden Verwaltung der Städte berufen wurden. Schon damals wurde aber auch der Unterschied festgelegt zwischen den eigentlichen Aufgaben der Selbstverwaltung, die die Städte nach eigenem Gutdünken regeln durften, und den eigentlichen staatlichen Hoheitsverwaltungen, vor allen Dingen die der Polizei, die der Staat als seine ureigenste Aufgabe betrachtete und lediglich den Kommunen im Einzelfalle als übertragene Aufgabe übergab mit der Maßgabe, daß diese nach seinen, des Staates Anweisungen zu führen sei. Die Städteordnung vom Jahre 1808 wurde am 17. März 1831 in teilweise beschränkender Weise revidiert und galt zudem nur in den alten preußischen Provinzen; sollte aber allmählich in ganz Preußen eingeführt werden. Im Rheinland blieb es zunächst bei der aus der Zeit der französischen Fremdherrschaft stammenden Regelung, der napoleonischen Städteordnung, die Stadt und Land gleichmäßig behandelte, beiden aber nur geringe Kompetenzen zugestand. Der Gedanke einer verschiedenartigen, rechtlichen Behandlung von Stadt und Land widersprach der liberalen Einstellung des Rheinländers so stark, daß er dabei übersah, daß den alten preußischen Städten durch die Steinsche Städteordnung eine viel weitergehende Beeinflussung durch die Bevölkerung zugestanden war, als es im Rheinland der Fall war. Es bedurfte langer Kämpfe und der Entwick-

lung fast eines halben Jahrhunderts, bis sich die Selbstverwaltung im Sinne der Steinschen Reformen und im Sinne des damals erstarkenden Liberalismus im Kommunalrecht überall durchgesetzt hatte. Am 30. Mai 1853 wurde für die 6 östlichen Provinzen in Gesetzesform die Städteordnung erlassen, nach deren Vorbild auch die Städteordnungen für die übrigen Provinzen geschaffen wurden. Am 15. Mai 1856 folgte die Städteordnung für die Rheinprovinz, die bekanntlich anders als in den anderen Provinzen die rheinische Bürgermeistereiverfassung aufrecht erhielt, deren Hauptmerkmale der französischen Gemeindeordnung, wie sie Napoleon geschaffen hatte, entsprachen.

Die französische Fremdherrschaft am Rhein.

Auf dem Gebiete der heutigen Rheinprovinz bestanden um das Jahr 1790 etwa 150 [1]) einzelne reichsunmittelbare Herrschaften. Hiervon entfielen auf größere Territorien oder Teilen von solchen 47, auf kleinere Gebiete etwa 30. Der übrige Teil gehörte Mitgliedern der Reichsritterschaft. Im großen und ganzen hatten alle diese Gebiete im Gegensatz zum übrigen Deutschland, das durchweg absolutistisch regiert wurde, eine ständische Verfassung. In den Städten bestand die Ratsverfassung, die jedoch im 17. und 18. Jahrhundert mehr und mehr an Ansehen verlor, da die regierenden Ratsfamilien durch Bestechung und auch häufiger noch durch Nichtabhalten der Wahl ihren Sitz im Rate beibehielten. [2]) Diesem Zustande wurde durch die französische Okkupation des Rheinlandes ein Ende gesetzt. Ende Oktober 1794 ist die Eroberung des linken Rheinufers beendigt. Die Friedensschlüsse Campo Formio (1797) und Lunéville (1801) bestätigten den tatsächlich schon längst erreichten Zustand.

Die Einführung der französischen Verwaltung im Rheinland.

Schon im Mai 1796 hörte der alte Verwaltungszustand auf und die eroberten Gebiete traten unter die Verwaltung von Generaldirektionen, die sich nur aus Franzosen zusammensetzten.

[1]) Einschließlich der Reichsritterschaften.
[2]) Siehe Hansen, a. a. O. S. 239 ff.

Im Jahre 1798 erfolgte dann die Aufteilung der Rheinlande in Départemente, an deren Spitze eine Gouvernementskommission trat. Durch das Arrêté vom 9. September 1800 wurden dann diese Départemente rechtlich den andern Départementen gleichgestellt:

„en conséquence, les lois et règlements concernant la justice, l'intérieur, la police, les finances, la guerre et la marine, y seront mis en exécution, d'après les ordres successifs du gouvernement." [3])

Ausgeführt wurde dieses Gesetz durch ein Arrêté vom 30. Juni 1802. [4]) Jetzt war die Vereinigung der Rheinlande auch rechtlich mit Frankreich vollzogen. Somit fand hier in den Rheinlanden auch Eingang die französische Gemeindeverwaltung und die Gemeindeverfassung, bekannt unter dem Namen Napoleonische Städteordnung.

Die französische Revolution und die Revolutionsverfassung.

Wenn man diese Städteordnung richtig verstehen will, so muß man auf die der französischen Revolution von 1789 zu Grunde liegenden Ideen zurückgehen. Als einen der geistigen Väter der französichen Revolution bezeichnet man J. J. Rousseau. In seinem Werke „Contrat social" wandte er sich gegen die soziale Ungleichheit seiner Zeit. Aber nicht Rousseau allein war es, der literarisch den Umschwung herbeiführte, ebenso waren hier auch tätig Voltaire und Montesqieu. Man leitete den Ursprung des Staates von einem Staatsvertrage zwischen Volk und Herrscher ab; sie folgern daraus nur die Herrschaft des Volkes und die Teilung der Staatsgewalten in die Legislative, Exekutive und in die der richterlichen Gewalt. Rousseau allerdings folgert weiter aus dem Staatsvertrage die unbedingte Volkssouveränität. Er sagt: „Der allgemeine Wille (volonté générale) ist die höchste Norm". Diese Souveränität ist unteilbar und nicht übertragbar an eine Vertretung, sondern nur an Beauftragte des Volkes, die unter seiner Aufsicht stehen und zu jeder Zeit abgesetzt werden können, wenn sie dem Volkswillen nicht mehr entsprechen. Da jeder Bürger in fortwährender Folge den Staatsvertrag mitabschließt, so ist er dem Gemeinwillen unterworfen und hat sich ihm zu fügen. Diese Ideen wirkten sich später in der Revolution aus und namentlich in der Revolutions-

[3]) Siehe Bormann-Daniels. Bd. 4. Nr. 74.
[4]) Siehe Bormann-Daniels. Bd. 4. Nr. 194.

verfassung vom Jahre 1789, die in Kraft trat mit der Unterschrift des Königs Ludwig des XVI. im Jahre 1791. Schon am 11. Dezember 1789 wurde durch ein Dekret die neue Munipalordnung eingeführt.

„Toutes les municipalités du royaume, soit de ville soit de campagne, étant de même nature et sur la même ligne dans l'ordre constitution, porteront le titre commun de municipalité et le chef de chacune d'elles celui de maire."

Den Gemeinden wurde durch dieses Dekret das Recht verliehen, den maire selbst zu wählen und ebenso das corps municipal (Art. 5 ff.). Das corps municipal hatte volles Stimmrecht (Art. 38 ff.) und die Befugnisse der municipalité waren in den Artikeln 50 ff. festgelegt. Gewählt wurde in einer geheimen Wahl von allen Bürgern, mit der Ausnahme allerdings, daß die Mitglieder der Justiz nicht das Wahlrecht hatten: eine Bestimmung, die auch später ihren Niederschlag gefunden hat in preußischen Städteordnungen. Der maire selbst wurde auf 2 Jahre gewählt und war von dem Willen seiner Untergebenen, den Wählern, vollständig abhängig. Ebenso auch hatte man die Bestätigung des maire seitens der Staatsregierung nicht eingeführt. Die Gemeinden, die also ohne jede Staatsaufsicht waren, waren demgemäß fast völlig souverän. Frankreich zerfiel gleichermaßen in ebensoviele Republiken, als es Gemeinden gab. In den nachfolgenden Revolutionswirren und in der Schreckensherrschaft eines Robespierre verlor diese Verfassung völlig ihre Kraft. Die Reaktion auf diese Blutherrschaft trat dann 1795 ein: es folgte die Directoire-Zeit. Die Verwaltung wurde zentralisiert und war von der Staatsregierung völlig abhängig; die Souveränität der Gemeinden hatte aufgehört zu bestehen.

Die Konsulatsverfassung und das Empire.

So war die Lage als Napoleon die Herrschaft des Staates an sich riß. Die Verwaltungsreform von den Direktoren angefangen, führte Napoleon in seinem eigenen Sinne weiter durch. Von dem Gedanken beseelt, daß nur ein strafforganisierter, zentralistischer Staat den inneren Untergang Frankreichs beheben könne, zentralisierte er die innere Verwaltung Frankreichs und die der neu eroberten Gebiete. Die Verwaltung wurde gänzlich abhängig von Paris, alle Beamten, Präfekten, Unterpräfekten und maires wurden ernannt, waren von der Regierung vollständig abhängig und konnten jederzeit abgesetzt werden. Napoleon selbst äußerte sich hierüber:

„Eine Hierarchie, lauter Premier-Consuls im Kleinen", mit anderen Worten also ein System einander übergeordneter Diktatoren. Recht interessante Mitteilungen über diesen Geschichtsabschnitt sind in dem Werke „Histoire du consultat et de l'empire" von Adolf Thiers.

„Le Premier Consul voulut naturellement que les préfets, sous-préfets, maires, fussent à la nomination du pouvoir exécutif, *car ils étaient ses agents directs,* ils devaient être *pleins de sa volonté;* et, quant aux affaires locales, qu'ils avaient à gérer selon les vues locales, il fallait qu'ils les gérassent aussi suivant l'esprit général de l'Etat. Mais il n'eût pas été naturel, que le pouvoir exécutif nommât les membres des conseils de département, d'arrondissement et de commune, chargés de contrôler les agents de l'administration, et de leur voter des fonds. C'est la Constitution qui le conduisit à cette prétention, et qui la justifia. *La confiance doit venir d'en bas,* avait dit M. Sieyès, *le pouvoir doit venir d'en haut.* D'après cette maxime, la nation donnait sa confiance par l'inscription sur les listes de notabilité; l'autorité supérieure conférait le pouvoir, en choisissant ses agents dans ces listes. Le Sénat était chargé d'élire tous les corps délibérants politiques. Mais les conseils occupés des intérêts locaux, étant censés faire partie de l'administration générale de la République, le pouvoir exécutif, d'après la Constitution, devait les nommer en les prenant dans les listes de notabilité. En vertu donc de l'esprit, et même de la lettre de la Constitution, le Premier Consul dut choisir, dans les listes de la notabilité départementale, les membres des conseils de département; dans les listes de la notabilité d'arrondissement, les membres des conseils d'arrondissement: enfin, dans les listes de la notabilité communale, les membres des conseils municipaux. Ce pouvoir, excessif en temps ordinaire, était en ce moment nécessaire. L'élection, en effet, était impossible pour la formation des conseils locaux, tout comme pour la formation des grandes assemblées politiques. Elle n'aurait donné que *des agitations funestes, de petits triomphes alternatifs à tous les partis extrêmes,* au lieu d'une fusion paisible et féconde de tous les partis modérés, fusion qui était indispensable pour fonder la société nouvelle avec les débris réunis de la société ancienne." [5])

Für die Kommunen fand diese Regelung in mehreren Gesetzen und Verordnungen ihren Niederschlag. Als erstes Gesetz liegt

[5]) Siehe Thiers a. a. O. Bd. I S. 50.

vor uns das Gesetz vom 17. Februar 1800, dann ein Arrêté vom 22. Januar 1801 und vom 17. Oktober 1800; ferner für Kommunen unter 5000 Einwohner ein Arrêté vom 9. Mai 1800. Aus allen diesen Bestimmungen geht hervor, daß in der napoleonischen Zeit die Selbstverwaltung der Kommunen, die ihnen die Verfassung von 1789 in einer viel zu weit gehenden Art und Weise gegeben hatte, vollständig, mit einigen kleinen Ausnahmen allerdings, aufgehört hatte. Der maire wurde ernannt, ebenso auch aus einer Repräsentationsliste (notabilité) die Mitglieder des conseil municipal. Der maire war für die Verwaltung der Kommune nicht dem conseil oder der Einwohnerschaft gegenüber verantwortlich, sondern der Staatsregierung. Der maire war zum Beamten der Staatsregierung geworden. Der conseil selbst tagte nur einmal im Jahre, und zwar im November; er hatte lediglich das Recht, die Vorlage der Steuerrechnung und die der städtischen Ausgaben anzuhören und hierüber zu „debattieren". Alles andere aber wurde bestimmt. Der maire selbst war kraft Gesetzes Mitglied des conseil, in dem er auch den Vorsitz inne hatte. Er wurde im Falle seiner Verhinderung durch die adjoints in der Reihenfolge ihres Ranges vertreten. Lediglich bei der Vorlegung der Verwaltungsabrechnung hatte der maire den Vorsitz im conseil abzugeben; er wurde dann vertreten durch ein Mitglied des conseil, das hierfür in geheimer Wahl (d. h. geheim vor dem maire) durch die Mitglieder des conseil gewählt wurde. Ferner konnte der conseil von sich aus die Mitglieder wählen, die die Geschäfte eines Sekretärs (Protokollführer) erledigten. Das einzige Verwaltungsamt aber in der Kommune war das des maire. Nach seinen Befehlen hatte sich alles zu richten; er allein auch konnte die Beigeordneten versammeln, sie um Rat fragen und, wenn nötig, ihnen Teile seiner Amtsfunktionen übertragen. (Arrêté vom 22. Januar 1801.) Einige Gesetze und Verordnungen mögen im folgenden die damaligen Verhältnisse darlegen. Zunächst sei ein Arrêté angeführt, welches die ehemals deutschen Gebiete unter das französische Recht stellte. [6])

„A compter du 1er vendémiaire de l'an 9 les départements de la Roer, de la Sarre, du Mont-Tonnerre et de Rhin-et-Moselle, seront assimilés aux autres départements de la république: en conséquence, les lois et règlements concernant la justice, l'intérieur, la police, les finances, la guerre et la marine, y seront mis en exécution, d'après les ordres successifs du gouvernement."

[6]) Siehe Bormann-Daniels IV Nr. 74.

Ein ähnliches Gesetz wurde am 9. März 1801 verkündet:

„Les départements de la Roer, de la Sarre, du Mont-Tonnerre et de Rhin-et-Moselle, sont partie intégrante du territoire français. La circonscription desdits départements et celle des arrondissements communaux qui y ont été provisoirement compris, seront définitivement fixées dans le courant de l'an 10." [7])

Ein Arrêté vom 30. Juni 1802 führte dann auch die französische Staatsverfassung endgültig in diesen Gebieten ein.

A compter du 1er vendémiaire prochain, la constitution de la république sera mise en activité dans les départements de la Roer, de la Sarre, de Rhin-et-Moselle et du Mont-Tonnerre. [8])

Es folgen jetzt einzelne Artikel aus verschiedenen Gesetzen und Verordnungen betreffend die Gemeindeangelegenheiten. Ein Gesetz vom 17. Februar 1800 [9]) bestimmte über die Befugnisse des Munizipal-Rates folgendes:

Il entendra et pourra débattre le compte des recettes et dépenses municipales, qui sera rendu par le maire au souspréfet, lequel l'arrêtera définitivement. § 15 V.

Eine Verordnung vom 9. Mai 1800 [10]) regelte die Ernennung des maire und der Beigeordneten in Gemeinden unter 5000 Einwohnern.

Les préfets procéderont sur-le-champ à la nomination des maires et adjoints des communes aux dessous de cinq mille habitants.

Betreffs der Zusammensetzung des Munizipalrates bestimmte eine Verordnung vom 17. Oktober 1800 [11]) unter anderem folgendes:

Art. 1. Les propriétaires forains pouront excercer les fonctions de membres des conseils municipaux des communes.
Art. 2. Les membres des conseils municipaux ne seront pas nécessairement portés au nombre fixé par la loi; il suffira, qu'il y ait le nombre nécessaire pour la délibération, c'est-à-dire les deux tiers.

---

[7]) Siehe Bormann-Daniels IV Nr. 106.
[8]) Siehe Bormann-Daniels IV Nr. 194.
[9]) Siehe Bormann-Daniels IV Nr. 49.
[10]) Siehe Bormann-Daniels IV Nr. 60.
[11]) Siehe Bormann-Daniels IV Nr. 79.

Im Artikel 1 finden wir hier schon eine Regelung, die späterhin auch in der preußischen Städteordnung von 1850 sich wiederfindet. Auch auswärtige, d. h. Ortsfremde können dem Munizipalrate angehören, wenn sie in dem Bezirke dieser Gemeinde Grund und Boden besitzen. Nicht so sehr die Zugehörigkeit zur Einwohnerschaft spielt eine Rolle, als vielmehr der Besitz an Grund und Boden. Die wichtigste Bestimmung über die Amtsfunktionen des maire enthält eine Verordnung vom 22. Januar 1801.[12])

§ 1. Der maire einer jeden Gemeinde ist Kraft Gesetz Mitglied des Munizipalrates.

§ 2. Er führt in dem Munizipalrat den Vorsitz.

§ 3. Im Falle seiner Abwesenheit, Krankheit oder eines anderen Verhinderungsgrundes wird der maire vertreten durch einen Beigeordneten und, wenn es deren mehrere gibt, in der Reihenfolge der Ernennung. Außer diesem Falle können die Beigeordneten niemals dem Munizipalrate beiwohnen.

§ 4. (unwesentlich)

§ 5. Wenn die Verwaltungsabrechnungen des maire dem Munizipalrate vorgelegt werden, gibt der maire den Vorsitz ab und wird dann vertreten durch ein Mitglied des Munizipalrates, welches durch die Mehrheit der Mitglieder des Munizipalrates vor dem maire geheim gewählt worden ist.

§ 6. Der Munizipalrat wählt von sich aus die Mitglieder, die die Arbeiten eines Sekretärs (Protokollführer) erledigen.

§ 7. Der maire ist das einzige Verwaltungsorgan; er kann allein die Beigeordneten versammeln, sie um Rat fragen und im Bedarfsfalle ihnen Teile seiner Amtsbefugnisse übertragen.

Aus dieser Zeit auch stammt fernerhin die Einrichtung der rheinischen Landbürgermeistereien und später noch die der westfälischen Aemter. Es wurden nämlich mehrere Gemeinden zu einer Mairie vereinigt, die als einheitlicher, staatlicher Verwaltungsbezirk auch nach außen hin auftrat. Man hatte deshalb diese Gemeinden zu einer Mairie vereinigt, da es meistens an geeigneten Persönlichkeiten zur Führung der Gemeinden fehlte.

[12]) Siehe Bormann-Daniels IV Nr. 96.

und auch unterblieb die Ernennung oft aus lauter Bequemlichkeit der Präfekten. Ein Arrêté vom 30. Mai 1802 sanktionierte dann diesen eigentlich ungesetzlichen Zustand.

In Städten von über 5000 Einwohnern war es den Kantonalversammlungen erlaubt, für eine jede Ratsstelle aus den 100 höchstbesteuerten Bürgern zwei Personen vorzuschlagen; die Regierung ernannte dann von diesen zwei Personen eine. Ebenso auch war der Premier-Konsul verpflichtet, aus den Ratsmitgliedern den maire und die Beigeordneten zu bestimmen. Der maire und die Beigeordneten bezogen nun kein regelmäßiges Gehalt, ihnen wurden lediglich die Barauslagen, die ihnen infolge der Verwaltung entstanden, ersetzt. Diese napoleonische Städteverwaltung war also im höchsten Grade einfach und sparsam. Tagesgelder für die Gemeinderäte und Gehälter für die Beigeordneten und den maire fielen weg. Unnütze und nicht notwendige Ausgaben wurden dadurch vermieden, daß der maire der Regierung gegenüber verantwortlich war, ganz besonders aber dadurch, daß auch der maire zu den 100 höchstbesteuerten Gemeindebürgern gehörte und er als solcher kein Interesse hatte, nun noch mehr Steuern für die Gemeinde aufzubringen. Es war dieses ein einfaches Mittel, die städtischen Verwaltungsbeamten zur sparsamen Verwaltung anzuhalten. Man denke vergleichsweise an die Zeiten in Deutschland nach dem Weltkriege, in denen oft recht viele durchaus unnötige Ausgaben gemacht worden sind. Auch aus den Aeußerungen mancher Rheinländer nach der französischen Fremdherrschaft geht die Einfachheit und die Sparsamkeit dieser Verwaltungsart Napoleons hervor.[13]) Gegenüber den damals verschieden behandelten Städteverfassungen bedeutete die napoleonische Städteordnung einen großen Fortschritt. Waren doch alle Bestimmungen in dieser Hinsicht im gesamten französischen Reiche die gleichen. Sonderbestimmungen für einzelne Städte und Unterschiede zwischen Stadt- und Landgemeinde waren restlos beseitigt. Die Städter und der Landbewohner fühlte sich in keiner Weise beeinträchtigt und zurückgesetzt. Diese Anschauungen wurzelten dann derartig tief in den Rheinländern, daß sie diese noch nach Jahrzehnten stark und gebieterisch durchzusetzen vermochten trotz des Fehlens der Selbstverwaltung in ihren Gemeinden.

Nachdem noch im Jahre 1808 durch ein Dekret vom 18. Dezember im Großherzogtum Berg die Verwaltung dieses Landes der französischen angeglichen wurde, hatte auch hier eine

[13]) So Herrmann a. a. O. S. 391.

Städteordnung, die der französischen nachgebildet war, Eingang gefunden. Infolge der Befreiungskriege 1813 bis 1815 wurden die Rheinlande dem Königreich Preußen durch einen Beschluß des Wiener Kongresses einverleibt. Das Besitzergreifungspatent datiert vom 5. April 1815. Während der interimistischen Verwaltung der Rheinlande seitens der Alliierten Mächte hatte man an dem französischen Rechte, wie man es hier vorfand, nichts geändert; es hatten sich lediglich die Titel der Beamten geändert, so wurde durch Dekret vom 25. Februar 1814 die Bezeichnung maire und adjoint in Bürgermeister und Beigeordneter umgeändert.

Die preußische Herrschaft am Rhein in der Zeit von 1815—1856.

In den ersten Jahren nach der Besitzergreifung der Rheinlande durch den preußischen Staat wurden seitens der Regierung keine wesentliche Versuche gemacht, das Kommunalrecht umzugestalten. An eine Umgestaltung des privaten Rechtes dachte man ebensowenig; denn hier unternahmen die Rheinländer alles, um sich das französische Recht zu erhalten, da sie die großen Vorzüge dieses Rechtes vor dem damals geltenden Recht in Deutschland zu schätzen gelernt hatten. Die Geschworenen-Gerichte, die Oeffentlichkeit und die Mündlichkeit des Verfahrens waren auch tatsächlich objektive Fortschritte, für deren Erhaltung die Rheinländer mit Recht kämpften.

Der v. Schuckmann'sche Entwurf 1816/17 und die Provinziallandtagsordnung von 1823.

Der preußische Minister des Innern von Schuckmann hatte sich schon am 5. Oktober 1816 mit einem Schreiben an die rheinischen Behörden gewandt, mit dem Inhalte, daß er Anfang 1817 in den Rheinlanden die Steinsche Städteordnung mit einigen Abänderungen eingeführt wissen wollte. Infolge des einmütigen Widerstandes der rheinischen Oberpräsidenten und Regierungen wurde aber von diesem Vorhaben Abstand genommen. Denn wegen der Ausdehnung der rheinischen Industrie auch auf das flache Land trug dieses auch viele Züge städtischen Lebens an sich; ferner gab es in den Rheinlanden auf dem

flachen Lande keine adeligen Privilegien, die eine gleichmäßige Behandlung von Stadt und Land unmöglich machten, wie es im Osten des preußischen Staates der Fall war. Die rheinischen Behörden waren demgemäß im Einklang mit der öffentlichen Meinung und sie wußten sich in Berlin derartig stark durchzusetzen, daß die Regierung ihren Plan fallen ließ. Jedoch wurde das Prinzip der Gleichheit von Stadt und Land, wie es durch die napoleonische Gesetzgebung eingeführt worden war, von einer anderen Seite her durchbrochen und zwar durch die preußische Provinzialordnung. Durch das Gesetz vom 27. März 1824 wurde die Ständevertretung in den Provinziallandtagen eingeführt, wie sie schon im Jahre 1823 für die östlichen Provinzen geschaffen war. Die Stände waren Adel, Städte und Bauern. Es war dies die erste gesetzliche Unterscheidung von Stadt und Land in der Rheinprovinz nach der französischen Fremdherrschaft; die Rheinländer mußten sich trotz lebhafter Gegenäußerung mit diesem System abfinden.

Die Regierungsentwürfe von 1826/27 und 1831.

Erst um die Mitte der zwanziger Jahre des 18. Jahrhunderts ging dann die preußische Regierung ernstlich daran, die napoleonische Städteordnung im Sinne der Steinschen Städteordnung vom Jahre 1808 umzugestalten. Dem ersten rheinischen Provinziallandtag 1826/27 wurde daraufhin die Frage vorgelegt, ob die Steinschen Grundsätze auch in der Rheinprovinz eingeführt werden sollten. Man begnügte sich das erste Mal mit der Antwort, daß die Stände eine besondere rheinische Kommunalordnung wünschten.[14]) Am 17. März 1831 wurde dann für Altpreußen die revidierte Städteordnung erlassen. Diese unterscheidet sich von der Steinschen Städteordnung von 1808 dadurch, daß eine wirksame staatliche Kontrolle eingeführt wurde und daß die Novellen zu der Steinschen Städteordnung in die Städteordnung von 1831 aufgenommen wurden. Absicht der Regierung war es nun, diese neue Städteordnung allmählich im gesamten Staatsgebiete einzuführen; die Einführung selbst erfolgte allerdings nur in denjenigen Gebieten der Provinz Brandenburg, in denen die Steinsche Städteordnung keinen Eingang gefunden hatte, mit anderen Worten also in den ehemals königlich sächsischen Gebieten, die im Jahre 1815 an Preußen gefallen waren. Eine Kabinettsorder vom 24. Februar 1831 forderte von den Provin-

[14]) Siehe Dr. Feig. Preuß. Verwaltungsblatt 1906 Nr. 37.

ziallandtagsabgeordneten der Rheinprovinz eine Erklärung dahingehen, ob sie nun die Einführung der Steinschen oder der revidierten Städteordnung beantragen wollten. Die Stellungnahme der Abgeordneten dieser Forderung gegenüber ist derartig interessant, daß man sie nicht übergehen kann. Zunächst wurde diese Forderung von der überwiegenden Mehrheit abgelehnt, und zwar besonders von den Abgeordneten des Standes der Städte; unter anderem waren es die Abgeordneten der Städte Köln, Düsseldorf, Krefeld, Koblenz und Trier. In einer längeren Erklärung begründeten sie eingehend ihre Ablehnung. Sie erklärten unter der Führung des Kölner Abgeordneten H. Merkens, daß sie durch die französische Gesetzgebung

> „die Wohltat der Emanzierung, der Regulierung und Feststellung aller bürgerlichen Verhältnisse und den Besitz der höchstmöglichen Bürgerlichen Freiheit erlangt hätten und dadurch vielmehr erlangt als in den altländischen Provinzen im Jahre 1808 und seitdem durch die Städteordnung zu Wege gebracht werden konnte, nämlich ein Band, daß die Stadt- und Landgemeinde zugleich umschlingt und ein Staatsbürgertum ausgebildet hat, das sich rühmlichst bewährt hat. An das Staatsbürgertum knüpft der Rheinländer einen so hohen Begriff, daß ihn schon die einzige Unterscheidung von Stadtbürgern, Schutzverwandten im Gegensatz von Landbewohnern oder Bauern abschreckt. Wie die vollkommene Gleichheit lieben die Rheinländer die Einfachheit im Organismus." [15])

Im Prinzipe war es den Rheinländern also um die Erhaltung des alten Systems zu tun. Daß aber den Rheinländern das alte System doch nicht so ganz behagte, zeigt dann die obiger Ablehnung angehängte Bitte. Zunächst stieß man sich daran, daß der Gemeinderat sich ohne die Erlaubnis der Regierung bei außerordentlichen Anlässen nicht versammeln konnte. Man bat also um mehr Handlungsfreiheit für den Gemeinderat. Ferner wurde die Bitte geäußert,

> „die Wohltat hinzuzufügen, die Gemeinderäte durch stimmbefähigte Bürger erwählen zu lassen, den also gewählten Gemeinderäten das Propositionsrecht des Bürgermeisters zu verleihen und ihnen in ihrer Unabhängigkeit von den Regierungen dasjenige Maß zuzuteilen, das ohnehin den Allerhöchsten Absichten entspricht."

Man muß sich wundern, wenn man diese Erklärung der rheinischen Abgeordneten liest. Denn zu der ersten Behauptung,

[15]) Siehe Preuß. Verwaltungsblatt 1906 Nr. 37.

sie hätten durch die französische Gesetzgebung die höchstmögliche Freiheit erlangt, steht die Bitte und das Wahlrecht für die Gemeinderäte am Schlusse ihrer Ausführungen im Widerspruche. Mag auch für die rheinischen Verhältnisse eine gleichmäßige Behandlung von Stadt und Land angebracht gewesen sein, so scheint mir die Ablehnung dieser Vorschläge seitens der preußischen Regierung mehr aus einem anderen Motive heraus begründet: aus der Opposition gegen das protestantische Berlin heraus. Denn bei der damaligen liberalen Stimmung der Rheinländer hätte eine kommunale Selbstverwaltung im Sinne der Steinschen Städteordnung doch ihre Zustimmung finden müssen. Allein infolge mancher schlechter Erfahrungen mit den altpreußischen Beamten scheinen damals die Rheinländer in eine blinde Opposition gegenüber der Regierung in Berlin gefallen zu sein. Zunächst hatte man sich an der kollegialen Regierungsform preußischer Provinzen im Gegensatz zu dem einen Präfekten gestoßen; ferner fühlten sich die Rheinländer bei der Anstellung von Beamten gegenüber den Altpreußen benachteiligt. Desgleichen klagte man darüber, daß im Verhältnis zu den Einwohnern zu wenig Katholiken in die leitenden Stellungen kämen. Auch die ungeschickte Behandlung der Rheinländer seitens mancher altpreußischen Beamten hat diesen Riß dann noch größer gemacht.[16]) Alle diese Benachteiligungen haben meines Erachtens mehr zur Ablehnung der Regierungsanträge geführt als das, was die Abgeordneten gegen diese Vorlage vorbrachten.[17]) Der Erfolg war aber auch hier noch auf Seiten der Rheinländer. Die preußische Regierung beließ alles noch beim Alten.

Der Regierungsentwurf und die rheinische Gemeindeordnung von 1845.

Der nächste Vorstoß seitens der Regierung erfolgte schon zwei Jahre später. Durch das Dekret vom 19. September 1833 wurde dem 4. rheinischen Provinziallandtag eine Landgemeindeordnung für die westlichen Provinzen vorgelegt. Die Regierung verlangte vom Provinziallandtag Stellungnahme hierzu und etwaige Abänderungsvorschläge. Diese Vorlage wurde seitens der Regierung damit begründet, daß die durch die französische Fremdherrschaft vernichtete Selbstverwaltung wieder herge-

[16]) Besonders der Polizeipräsident von Köln: Struensee.
[17]) Ebenso Herrmann a. a. O. S. 392; Hansen S. 60.

stellt werden sollte auf der Grundlage deutscher Sitte. Auch dieses Mal fordern die Abgeordneten wiederum eine gleichmäßige Behandlung von Stadt und Land und sie verlangen eine Kommunalordnung, die einheitlich für Stadt und Land Geltung haben sollte. Die Ausarbeitung einer solchen Kommunalordnung wird dann auch seitens der Regierung versprochen. Auf Grund dieser Abmachungen wird dann im Jahre 1843 dem rheinischen Provinziallandtag eine neue Kommunalordnung vorgelegt. Der Entwurf war im großen und ganzen eine Abschrift der napoleonischen Städteordnung. Die Ernennung des Bürgermeisters war ausdrücklich beibehalten worden. Als neues Moment trat erstmalig in der Rheinprovinz die freie Wahl der Gemeindevertreter auf. Der Provinziallandtag wünschte nun ein beschränktes Wahlrecht seitens der Gemeindevertretung für die Bürgermeisterwahl. Dieses Verlangen wurde jedoch seitens der Regierung abgelehnt, mit der Begründung, daß der rheinische Bürgermeister verschiedene ortsobrigkeitliche und gerichtliche Befugnisse besitze, die seine Ernennung von Staatswegen dringend erforderten. Betrachtet man diese Begründung seitens der Regierung unter dem Gesichtspunkte, daß die Regierung selbst in den davorliegenden Jahrzehnten die Steinsche Selbstverwaltung einführen wollte, so muß man auch hier zu dem Ergebnis gelangen, daß die gegenseitigen Antipathien wiederum zu Tage traten. Diese Vorlage jedoch wurde Gesetz und als solches am 23. Juli 1845 erlassen. Hiernach wurden Stadt und Land in gleicher Weise behandelt. Die Gemeindevertreter wurden von den Gemeindemitgliedern gewählt und zwar nach dem Dreiklassenwahlsystem. Dieses System ist auch meines Erachtens ein Anklang an die Zensuswahl aus französischer Zeit; denn unter der Herrschaft der napoleonischen Städteordnung waren die höchstbesteuerten Gemeindemitglieder bevorrechtigt zu dem conseil municipal und zu den Aemtern des Bürgermeisters und der Beigeordneten. Ein weiteres Recht wurde auch von der französischen Städteordnung übernommen, das der Ernennung des Bürgermeisters, auf die die Gemeinde keinen Einfluß ausübt. Der Gemeinderat hat zwar volles Stimmrecht, jedoch kann die obere Verwaltungsbehörde jederzeit einen Beschluß des Gemeinderates aufheben unter der Begründung, daß diese Entscheidung der Gemeinde zum Schaden sei, oder daß dieser Beschluß gegen ein Gesetz verstieße. Die Staatsaufsicht war also streng durchgeführt. Der Gemeinderat in der Rheinprovinz glich daher mehr einer Notabelnversammlung als einem Selbstverwaltungsorgan. Dieses entsprach auch in Wirklichkeit mehr der Zusammensetzung des Gemeinderates, da infolge des Dreiklas-

senwahlsystems die reicheren Gemeindemitglieder einen größeren Einfluß hatten. Jedoch ließ diese Gemeindeordnung den im Provinziallandtag vertretenen Städten das Recht, die Verleihung der revidierten Städteordnung beantragen zu können. Von diesem Rechte haben allerdings nur wenige Städte Gebrauch gemacht. Wetzlar [18]) schon im Jahre 1839, Mülheim a. d. Ruhr und Essen [19]) im Jahre 1846. Diese Städte behielten diese Form der Kommunalverwaltung unter einem Magistrate nicht lange bei. Der Essener Oberbürgermeister Zweigert äußerte sich über diese Zeit folgendermaßen:

„Ueberblickt man diese ganze Periode der Stadtverwaltung unter kollegialem Magistrat, so muß man einräumen, daß sie unfruchtbar gewesen ist und die Entwicklung der Stadt gehemmt hat.“[20])

Auch die Zusammenlegung der kleinen Gemeinden zu Gemeindeverbänden wurde beibehalten in der Form, wie schon die französischen Präfekten damals die kleineren Gemeinden zusammengelegt hatten. Mit dieser Gemeindeordnung hatten die Rheinländer an Selbstverwaltung im Sinne Steins sehr wenig gewonnen, wenn auch auf der anderen Seite ihr Wunsch Verwirklichung gefunden hatte, daß diese Ordnung Stadt und Land gemeinsam umschloß. Betrachtet man die wirtschaftlichen Zustände im Rheinland, so muß man sagen, daß diese Gemeindeordnung trotz stärkster Beschneidung des Selbstverwaltungsrechtes für das Rheinland von Gutem gewesen ist. Auf dem flachen Lande der Rheinprovinz gab es eine sehr große, wenig seßhafte Arbeiterbevölkerung, die von sich aus wenig Neigung und Interesse an einer kommunalen Selbstverwaltung hat. Auch lag es im Interesse der rheinischen Industriellen, daß Stadt und Land gleichgestellt waren und daß statt einer weitgehenden Selbstverwaltung ein straffes Verwaltungssystem die Gemeinden leitete. Hätte man in dem schon damals übervölkerten Industriebezirk die Steinsche Städteordnung eingeführt, so wäre damit in den kommunalen Parlamenten eine Partei aufgetreten, die im Stande gewesen wäre, den Interessen der Industriellen entgegenzutreten. Da aber die damalige Regierung Preußens den Wünschen der Großindustriellen und Großgrundbesitzer sehr entgegenkommend war, so ist es erklärlich, daß die Industriellen in kommunalen Angelegenheiten ein gewichtiges Wort mitreden konnten. Ihr Einfluß war allerdings weniger ein rechtlicher, denn ein tatsächlicher; denn

[18]) Kab. Ord. 1839, G. S. S. 238 vom 22. Juli.
[19]) Kab. Ord. 1846, G. S. S. 402 vom 28. August u. 4. September.
[20]) Siehe Hdwrtbuch. d. Kommunalwissenschaften Seite 485.

es ist nur allzu sehr erklärlich, daß die damaligen Behörden den Großsteuerzahlern in Erledigung ihrer Wünsche entgegenkamen, wie auch umgekehrt die Industriellen eine ihnen gewogene Regierung unterstützten. Die Folge dieser wechselseitigen Beziehungen hat dann auch ihren Niederschlag in dem Dreiklassenwahlsystem gefunden. Es war aber nur die Einrichtung des auf Grund dieses Wahlsystems gewählten Gemeinderates, die in etwa den damals schon revolutionären Ansichten entgegenkam. Im übrigen aber, namentlich was die Ernennung des Bürgermeisters und die Staatsaufsicht anbetrifft, blieb alles beim Alten. Das französische Gemeindeverwaltungssystem blieb in seinen Grundlagen in der Rheinprovinz erhalten. Wie auch unter der früheren französischen Fremdherrschaft so wurde auch jetzt die Gemeinde bürokratisch verwaltet. Der Bürgermeister, das Exekutivorgan der Gemeinde, war von der Regierung ebenso abhängig wie der maire von der französischen Regierung.

Die Revolution von 1848 und die Kommunalordnung von 1850.

Eine grundlegende Aenderung dieser Verhältnisse trat dann schon einige Jahre später ein. Im Jahre 1848 wurden durch die Revolutionsverfassung vom 5. Dezember 1848 die Gemeindeverfassungen grundlegend geändert, bezw. deren Abänderung angebahnt. Im Artikel 101 dieser Verfassung hieß es unter anderem:

„Ueber die inneren und besonderen Angelegenheiten der Gemeinden beschließen aus gewählten Vertretern bestehende Versammlungen, deren Beschlüsse durch die Vorsteher der Gemeinden ausgeführt werden. . . .

Den Gemeinden steht die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten zu, sowie die Ortspolizei, ausgenommen in Städten von über 30 000 Einwohnern."

Der Liberalismus hatte damit vollständig über den Konservativismus gesiegt. Die vorher nicht berücksichtigten Wünsche der rheinischen Landtagsabgeordneten waren nun verwirklicht worden. Am 11. März 1850 erging dann eine Gemeindeordnung, die für das gesamte preußische Staatsgebiet in gleicher Weise für Stadt und Land Geltung haben sollte. Nach dieser Gemeindeordnung bildete die reale Grundlage der Gemeinde das Grundstück. Jedes Grundstück mußte einem Gemeindeverbande angehören; die persönliche Grundlage beruhte auf der Gesamtheit

der Gemeindemitglieder. Unterschiede zwischen Bürgern und Schutzverwandten gab es nicht mehr. Das Wahlrecht war kapitalistisch geordnet, so hatten z. B. Gemeindemitglieder, die Armenunterstützung erhielten und die die Gemeindeabgaben nicht gezahlt hatten, kein Stimmrecht; ebenso hatten die Gemeindemitglieder kein Stimmrecht, die nicht wenigstens zwei Taler als Jahresbeitrag zu den direkten Steuerabgaben oder aber in Gemeinden unter 1500 Einwohnern ein Grundstück im Werte von 100 Talern oder aber ein Haus besaßen. In den Gemeinden, die Mahl- und Schlachtsteuern hatten, trat an Stelle des Beitrages zu den direkten Steuern der Nachweis eines jährlichen Einkommens von mindestens 200 Talern. Letzterer Satz erhöhte sich dann noch in größeren Gemeinden. Die Ausübung von politischen Rechten war also an das Vorhandensein von irgend welchen Vermögensstücken gebunden. Von der rheinischen Gemeindeordnung hatte diese neue Gemeindeordnung das Dreiklassenwahlsystem übernommen. Ferner ließ die Gemeindeordnung auch neben den Magistraten die Einführung des rheinischen Bürgermeistereisystems fakultativ zu. Damit hatten die Großgrundbesitzer des Ostens, die in den früheren Zeiten sich ständig gegen eine derartige Gemeindeordnung gesträubt hatten, ihren Einfluß verloren und auch einen großen Teil ihrer Privilegien. Der Durchführung dieser Gemeindeordnung setzten sich dann auch namentlich im Osten des preußischen Staates große Schwierigkeiten entgegen. Sie entstanden besonders dadurch, daß die Gemeindeordnung in § 1 verlangt, daß jedes Grundstück einem Gemeindeverbande angehören mußte. Außerdem waren die provinziellen Verschiedenheiten in damaliger Zeit derartig groß, daß sie nicht unter eine Gemeindeordnung, für Stadt und Land in gleicher Weise gültig, gebracht werden konnten; geschichtliche Entwicklung und wirtschaftliche Verhältnisse bedingten eine unterschiedliche Behandlung in den einzelnen Provinzen und auch zwischen Stadt und Land. Trotzdem aber wurde diese Gemeindeordnung eingeführt, im Rheinland allerdings der geschichtlichen Tradition entsprechend unter der Form der Bürgermeisterei. Im Vergleiche zu der napoleonischen Städteordnung bedeutete diese Gemeindeordnung, was die Selbstverwaltung auf parlamentarisch-demokratischer Grundlage anbetrifft, einen großen Fortschritt. Von der napoleonischen Städteordnung selbst war lediglich das Institut des Bürgermeister übrig geblieben. Alles übrige war der kommunalen, liberalistischen Selbstverwaltung zum Opfer gefallen. Der Bürgermeister im Rheinland nahm gegenüber der Stadtverordnetenversammlung eine Stellung ein, wie sie im übrigen Preußen

der Magistrat einnahm. Diese Art der Kommunalverfassung bezeichnet man als die Bürgermeistereiverfassung. Der Hauptunterschied von der anderen Verfassungsart, der Magistratsverfassung, ist der, daß bei der Bürgermeistereiverfassung eine einzige Person das Exekutivorgan bildet, während bei der Magistratsverfassung ein ganzes Kollegium, der Magistrat, das Exekutivorgan ist. Dem Gemeindevorstande, dem Bürgermeister oder dem Magistrate steht die laufende Verwaltung zu und die Ausführung der kommunalen Vertreterschaftsbeschlüsse. Die Stadtverordnetenversammlung mußte zur Hälfte aus Grundbesitzern bestehen; ein Drittel der Stadtverordneten schied alle zwei Jahre aus, so daß das Amt des Stadtverordneten auf die Zeit von sechs Jahren beschränkt war. Dies alles waren Bestimmungen, die völlig neu waren und die auch in keinem Zusammenhang standen mit der napoleonischen Städteordnung.

Die Reaktion auf dieses starke Eindringen von liberalen Ideen in die gesamte Staatsverfassung ließ dann auch nicht lange auf sich warten. Denn Ausschlag gab dieses Mal wiederum der preußische Osten. Der König wurde veranlaßt, die Verfassung zu revidieren. Gleichzeitig auch wurde die weitere Einführung der Gemeindeordnung von 1850 verboten (am 19. Juni 1852). [21]) Im nächsten Jahre ergingen dann zwei Gesetze, die die Kommunalverwaltung betrafen; ersteres änderte die Verfassungsurkunde dahin ab:

„Die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen des Preußischen Staates wird durch besondere Gesetze näher bestimmt." [22])

Das andere Gesetz bestimmte:

„Die Gemeindeordnung für den Preußischen Staat vom 11. März 1850 wird aufgehoben; eine Gemeindeverordnung für die Rheinprovinz und eine Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen sollen erlassen werden; bis zum Erlaß derselben bleibt die Gemeindeordnung vom 11. März 1850, wo solche bereits eingeführt ist, in Kraft." [23])

Wunsch der Regierung aber war es, die Staatsaufsicht über die Kommunen mehr auszudehnen, als dies die Kommunalverfassung von 1850 zugelassen hatte. Zwei Gesetzentwürfe seitens der Regierung gingen dann darauf dem rheinischen Provinziallandtag zu. Als Grundlage für die neue Gemeindeordnung hatte man die Gemeindeordnung von 1845 genommen; jedoch war

[21]) Siehe G. S. S. 388, 1852.
[22]) Siehe G. S. S. 238, 1852.
[23]) Siehe G. S. S. 228, 1853.

für die Städte mit über 10 000 Einwohnern die Bürgermeisterwahl aus der Gemeindeordnung von 1850 übernommen worden. Die Kommunalbehörden der Rheinprovinz sprachen sich gegen diesen Vorschlag aus. In wiederholten Anträgen baten sie um die Erhaltung der Gemeindeordnung von 1850. Die Entwürfe der Regierung wurden aber nicht erledigt. Ein letzter Entwurf, der von 1856, setzte sich durch. Der preußische Innenminister legte am 4. Februar 1856 dem Hause der Abgeordneten einen Entwurf für eine rheinische Gemeindeordnung vor. Gleichzeitig sollte für die Gemeinden, für die die neue Städteordnung nicht gelten solle, die alte Gemeindeordnung von 1845 wieder Geltung haben und zwar ausdrücklich als Landgemeindeordnung. Die rheinischen Bürgermeister und Abgeordneten widersprachen lebhaft einer Trennung von Stadt und Land; und man stritt sich ferner darum, inwieweit die Selbständigkeit und die Freiheit der Gemeinden durchgeführt werden sollte. Dieses Mal jedoch wurden die Regierungsentwürfe angenommen und zwar in den Sitzungen am 12. und 15. April 1856 mit kleineren Abänderungen. Ferner wurde eine Novelle zu der Gemeindeordnung von 1845 angenommen. Das Abstimmungsverhältnis betrug 169 gegen 97 Stimmen. Das Herrenhaus trat dann noch im gleichen Monat diesem Beschlusse bei. Am 15. Mai wurde das Gesetz durch den König vollzogen und verkündigt. Das Gesetz trat dann sofort in Kraft. Damit galt die alte Gemeindeordnung von 1845 mit der neuen Novelle ausdrücklich nur für die rheinischen Landgemeinden. Die neue Gemeindeordnung vom 15. Mai 1856 galt nur für die Städte, die auf dem Provinziallandtag im Stande der Städte vertreten sind und mehr als 10 000 Einwohner haben, ferner in den Städten, die zur Zeit der Gemeindeordnung von 1850 die revidierte Städteordnung angenommen hatten. Auch auf Antrag konnte Gemeinden die Städteordnung verliehen werden. Alle andern Gemeinden aber fielen unter die Vorschriften der Gemeindeordnung von 1845, die nun als reine Landgemeindeordnung galt.

Die rheinische Städteordnung von 1856.

Mit dieser neuen Städteordnung wurde eine Kommunalordnung eingeführt, die in ihrem wesentlichsten Bestandteile bis zum 1. Januar 1934 gegolten hat. Hatte die preußische Gemeindeordnung von 1850 Stadt und Land gleichmäßig behandelt, so hörte jetzt diese gleichmäßige Regelung auf. Hatte die preußische Gemeindeordnung von 1850 das Selbstverwaltungsrecht

auf liberaler Grundlage in allen Kommunalverbänden restlos eingeführt, so griff hier die Reaktion ein, indem man das Selbstverwaltungsrecht den Städten im großen und ganzen beließ, es aber den Landgemeinden nahm. Denn die Kreise, von denen die Reaktion ausging, die Großgrundbesitzer, hatten kein Interesse an der städtischen Selbstverwaltung; es genügte ihnen auf diesem Gebiete das staatliche Aufsichtsrecht, das nun im Gegensatz zur Gemeindeordnung von 1850 nicht von kommunalen Körperschaften sondern von Staatsbeamten ausgeübt wird, die, wenn sie den Staatsinteressen zuwider entscheiden, jeder Zeit versetzt oder zur Disposition gestellt werden konnten. Das Interesse der reaktionären Kreise lag jedoch vielmehr auf den ländlichen Bezirken; hier griffen sie für ihr eigenstes Interesse ein. Im Rheinland galt für die Landgemeinden die alte Gemeindeordnung von 1845, die der preußischen Regierung weitgehendste Rechte den Gemeinden gegenüber zubilligte; im übrigen Preußen galten Landgemeindeordnungen, die die Herrschaft des Großgrundbesitzers nicht beeinträchtigten. Hatte demnach die Revolution von 1848 den Städten im Rheinland die volle Selbstverwaltung gebracht, und hatte die rheinische Städteordnung von 1856 hieran nichts geändert, so wurde hiermit ein Strich unter die napoleonische Städteordnung gezogen. Mit dem Jahre 1850 hört die auf napoleonischer Grundlage beruhende Gemeindeverfassung auf. Napoleon kannte keine kommunale Selbstverwaltung in dem Maße, wie Stein sie schon im Jahre 1808 in Preußen eingeführt hatte. Jeder maire oder Bürgermeister war nach dem napoleonischem Worte ein Premier-Consul im Kleinen, war Beamter, der von der Regierung eingesetzt, auch von ihr vollständig abhängig war. Diese Regelung hörte 1850 auf. Demgemäß fußt die rheinische Städteordnung von 1856 nicht auf napoleonischer Grundlage, sondern auf der preußischen Gemeindeordnung von 1850, allerdings mit einer Ausnahme: die besonders geartete Stellung des Bürgermeisters, die als solche eine schwache Reminiscenz aus der französichen Zeit darstellt, nun aber durch die Einführung der liberalen Selbstverwaltung derartig verwässert wurde, daß von dieser guten Einrichtung herzlich wenig übrig geblieben ist.

Die Stellung des Bürgermeisters und die Staatsaufsicht.

Wie sieht es nun mit der Stellung des Bürgermeisters aus? Gewählt wird der Bürgermeister von der Stadtverordnetenversammlung, in der der Bürgermeister auch den Vorsitz mit vol-

lem Stimmrecht inne hat. Ferner bereitet er die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vor und, soweit er dieselben nicht förmlich beanstandet, bringt er diese auch zur Ausführung. Der Bürgermeister ist in der Stadtverwaltung das einzige Verwaltungsorgan; er hat allein verantwortlich die Verwaltung der Stadt zu leiten und kann zu diesem Zwecke auch die Ressorts den Beigeordneten zuteilen. Die Beigeordneten sind lediglich Gehilfen des Bürgermeisters und nicht, wie bei der Magistratsverfassung verantwortliche Leiter ihrer Ressorts. Der Bürgermeister ist gleich den Bürgermeistern in der Magistratsverfassung mit der Handhabung der Ortspolizei beauftragt, soweit diese nicht staatlichen Behörden (Polizeipräsident) zusteht. Aus französischer Zeit sind eigentlich von der Einrichtung des Bürgermeisters nur noch zwei Punkte übrig geblieben und zwar zuerst der, daß er den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung innehat, dann der, daß er der alleinverantwortliche Leiter der städtischen Verwaltung ist. Alles andere sind Neuerscheinungen auf rheinischem Boden, sind Momente, die in Angleichung an die Steinsche Städteordnung und an die Ideen einer totalen, beinahe absoluten Selbstverwaltung in die alte Regelung von 1845, bzw. in die der französischen Fremdherrschaft eingeführt worden sind. Ein Führer in unserem heutigen Sinne ist der Bürgermeister nicht mehr, da er überall abhängig von der Stadtverordnetenversammlung ist. In manchen Städten hat sich allerdings der Bürgermeister eine Führerstellung errungen, dieses aber nur dadurch, daß er entweder eine Mehrheitspartei hinter sich hatte oder, was noch häufiger vorkam, der Bürgermeister infolge seines Stimmrechtes bei einer gleichen Kräfteverteilung die ausschlaggebende Stimme hatte. Dieses sind jedoch Ausnahmefälle, die man allgemein nicht auf die rechtliche Stellung des Bürgermeisters ausdehnen kann und darf. Auch in der Verwaltung ist er von dem Willen der Stadtverordnetenversammlung abhängig, da er deren Beschlüsse, die sich auch auf die Verwaltung und zwar fast immer ausschließlich beziehen, auszuführen hat. Lediglich in seiner Stellung gegenüber den Beigeordneten liegt ein kleiner Anklang an die alte französische Gemeindeverwaltungsart; denn diese Beigeordneten haben den Weisungen des Bürgermeisters zu folgen. Allgemein betrachtet ist das ein kläglicher Rest aus französischer Zeit, ein ungeheurer Vorteil aber gegenüber der Magistratsverfassung.

War nun 1850/56 die Selbstverwaltung der Gemeindeverbände auf liberaler Grundlage eingeführt worden, so wurde in späterer Zeit von staatlicher Seite her an diesem Zustande gerüttelt. Während im Rheinland vor der Einführung der Städteordnung

von 1850/56 der Staat vollständig die städtische Verwaltung in den Händen hatte, so war das damals im übrigen Preußen nicht der Fall. Die Steinsche Städteordnung kannte nur in soweit eine Staatsaufsicht, als es sich um die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung handelte. Außerdem gab es für den Staat keine Möglichkeit, die Finanzpolitik der Gemeinden irgendwie beeinflussen zu können. Die revidierte Städteordnung von 1831 ging in dieser Hinsicht weiter. Die Staatsaufsicht ist bedeutend verschärft worden. Diese Städteordnung als solche bedeutete für das Gesamtbild des preußischen Staates einen großen Vorteil; denn während der preußische Staat durchaus noch absolutistisch regiert wurde, waren die Gemeinden dagegen selbständig geworden und hatten zudem eine Verfassung, die sie dem Staate gegenüber fast unabhängig machte und die mit der Verfassung des Staates in stärkstem Widerspruch stand. Die revidierte Städteordnung bedeutete also einen Vorteil im Sinne einer mehr einheitlichen Staatsführung. Es wurde hier das Einspruchsrecht des Magistrates gegenüber den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung geschaffen; der Staat konnte eine Magistratsstelle kommissarisch besetzen lassen; die staatliche Genehmigung über Verfügungen von Vermögensstücken wurde geschaffen. Ebenfalls die polizeiliche Aufsicht wurde in dem § 139 festgelegt. Desgleichen ist hier bemerkenswert das Recht der Zwangsetatisierung seitens der Aufsichtsbehörde und die Möglichkeit, eine Stadtverordnetenversammlung auflösen zu können. Damit war die fast souveräne Stellung der Gemeinden beseitigt. Im großen und ganzen blieb diese Regelung auch in den nachfolgenden Städteordnungen bestehen. Bemerkenswert ist, daß der Referentenentwurf eines Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung im Jahre 1930 noch darüber hinausgeht. Er gibt dem zuständigen Minister das Recht, Beschlüsse der Stadtvertretung aufheben zu können, wenn diese mit dem Staatsinteresse in Widerspruch stehen. Voß [24]) äußert sich hierzu:

> „Eine schärfere Reaktion gegen den Geist des Freiherrn vom Stein ist überhaupt nicht mehr denkbar. Die Befürworter dieser strengen Staatsaufsicht gehen von dem Standpunkt aus, daß der Gemeindewille sich dem übergeordneten Staatswillen fügen müsse. Dieser übergeordnete Staatswille ist aber nichts anderes, als der Wille der staatlichen Bürokratie."

Ferner greift der Staat auch insofern in die Stellung des Bürgermeisters ein, als die Wahl des Bürgermeisters einer Bestätigung der staatlichen Aufsichtsbehörde bedarf. Auch die Ein-

[24]) Siehe H. Voss, S. S. 141/142.

setzung eines Staatskommissars gehört hierher. Ferner kann der Bürgermeister von der Staatsbehörde von seinem Amte suspendiert werden und ist ebenfalls als mittelbarer Staatsbeamter einem Disziplinarverfahren unterworfen.

Die Stellung der Stadtverordnetenversammlung und des Magistrates.

Eine Kritik der beiden Verfassungsarten.

Die Stellung der Stadtverordnetenversammlung ist durchaus die gleiche wie die in den sechs östlichen Provinzen Preußens. Dadurch daß der § 35 der rheinischen Städteordnung der Stadtverordnetenversammlung auch das Kontrollrecht über die Verwaltung der Stadt gibt, ist von der Persönlichkeit eines rheinischen Bürgermeisters aus der Zeit vor 1850/56 wenig übrig geblieben. Auch das Recht der Stadtverordnetenversammlung, den Bürgermeister wählen zu können, hat die Selbständigkeit des Bürgermeisters untergraben; denn der Bürgermeister wird immer da von seinen Wählern abhängig sein, wo er diesen sein Amt verdankt. Er verdankt es hier aber der Gunst seiner Wähler. Dadurch wird aber ein Abhängigkeitsverhältnis geschaffen, welches der freien Ausdehnung eines noch so tüchtigen Fachmannes entgegenwirkt. Mag auch — besonders ist dies der Fall nach der Revolution von 1918 — in einigen Städten ein Bürgermeister sich eine fast selbstherrliche Stellung errungen haben, so hat dieses letzten Endes nicht seinen Grund in der Städteordnung als solche, sondern in der politischen Geschicklichkeit des Bürgermeisters. Andererseits wird ein hervorragender Bürgermeister auch eine Stadtverordnetenversammlung hinter sich haben, wenn er für die Stadt in vernünftiger Art und Weise sorgt und sich auf diesem Wege eine Führerstellung erringt; dieses beruht aber nicht auf der Städteordnung; denn auch in Demokratien hat sich oft ein Mensch durch seine persönlichen Fähigkeiten emporgeschwungen, wenn die Mehrheit des wählenden Volkes hinter ihm stand und seine Bestrebungen und Ziele als richtig anerkannte.[25]) Man kann demgemäß diese Periode der kommunalen Selbstverwaltung am besten folgendermaßen beurteilen: als solche war sie durchaus demokratisch, gegen ein Führertum eingestellt, und doch ließ sie auch Führerpersönlichkeiten zu, wenn deren Politik sich auf die Mehr-

[25]) Zu erinnern an König Eduard VII. von England, der auf dem Gebiete der Außenpolitik eine überragende Führerstellung einnahm.

heit des wählenden Volkes stützen konnte. Waren nun vor dem Kriege die Wählermassen einigermaßen gleichbleibend und war vor dem Kriege in der Stadtverwaltung der Grundbesitzer noch hervorragend beteiligt, so hörte dieser Zustand 1918 auf; jetzt wurde die Parteienpolitik rücksichtslos in die kommunale Selbstverwaltung eingeführt. Bei der nun folgenden, politisch bedingten Koalitionspolitik ging dann der letzte Rest guter rheinischer Selbstverwaltung verloren. Parteipolitik entschied und nicht die Persönlichkeit des Einzelnen, Parteienwohl und nicht das Wohl der Gemeinde. Auch der Fall, daß die Stimme des Bürgermeisters in der Stadtverordnetenversammlung den Ausschlag gibt, kann nicht den Bürgermeister zum Führer machen, da dieses nur Ausnahmefälle sind. Eine einflußreiche Stellung und damit eine solche, die einer Führerstellung gleicht, konnte nur der Bürgermeister erringen, der durch den Wert seiner Persönlichkeit den nötigen Anhang in der Stadtverordnetenversammlung sich verschaffte. Für einen solchen Mann bot dann allerdings die rheinische Städteordnung günstigere Aussichten als die Städteordnungen des übrigen Preußens. Es geht dieses aus der besonderen Stellung des Bürgermeisters in der Stadtverordnetenversammlung und in der Verwaltung hervor, wie wir schon oben darlegten. Der rheinische Bürgermeister verkörperte in sich den Gemeindevorstand, ein Magistratskollegium hatte er nicht wie in den anderen Städteverfassungen zur Seite. Es ist daher einleuchtend, daß unter der Herrschaft der rheinischen Städteordnung sich eine Persönlichkeit eher eine Führerstellung erringen konnte als im übrigen Preußen, wo der Bürgermeister nur Vorsitzender des Magistrates war. Desgleichen waren seine Gehilfen die Beigeordneten und die besoldeten Stadträte ihm als Beamte untergeben und hatten seinen Anweisungen Folge zu leisten im Gegensatz zu einem Bürgermeister im übrigen Preußen, der über seine Beamten nur die Dienstaufsicht hatte.[26]) Es ist nun interessant, wie die verschiedenen Schriftsteller sich zu diesem Problem stellen. In der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Düsseldorf äußerte sich der damalige Oberbürgermeister Marx[27]) am 15. Mai 1906 dahin:

„In der Tat nach französischem Muster und zur Zeit der französischen Fremdherrschaft ist dieser Teil unseres Hauses begründet worden. Wir halten diesen Teil für einen guten und nach guter deutscher Art halten wir auch nicht zurück

[26]) Aus § 58 der St. O. f. d. östl. Prv. läßt sich eine weitgehende Befehlsgewalt nicht entnehmen.

[27]) Siehe Preuß. Vwltgbl. 1906 Nr. 37.

mit der Anerkennung für den genialen Korsen, der die französische Verwaltung in bewunderungswürdiger Weise reorganisiert hat, in einem Geiste freilich, der die Selbständigkeit der Einzelmitglieder des Staatskörpers, vor allem der Gemeinden, unterdrückte."

Das Wort dieses rheinischen Oberbürgermeisters ist also ein anerkennendes Urteil über die rheinische Städteordnung. Anderer Ansicht ist Schön. [28])

„Was die Zweckmäßigkeit beider Systeme anbelangt, so ist in großen Städten das Kollegialsystem dringend geboten, denn die Kommunalverwaltung hat hier eine solche Ausdehnung genommen, daß sie unmöglich von einer Person unter genügender Verantwortung nach oben und unten geführt werden kann."

Im weiteren meint dann Schön, daß für kleinere Städte die rheinische Städteordnung in Frage käme, jedoch nicht für größere Städte. Dem gegenüber steht aber die Praxis und die Wirklichkeit. Man kann Städte wie Köln, Duisburg, Düsseldorf, Krefeld, Wuppertal usw. doch nicht als kleinere Städte ansehen und ebenfalls auch nicht behaupten, daß diese Städte schlecht verwaltet worden sind. Ferner stellt die rheinische Städteordnung den Städten es ja frei, die Magistratsverfassung anzunehmen. Bislang haben aber nur wenige Städte die Magistratsverfassung angenommen: Wetzlar, Mülheim a. d. R. und Essen. Dieses geschah aber schon vor 1850/56. Ebenso auch ging schon 1854 Essen zur Bürgermeistereiverfassung wieder über. Wie schon dargelegt, ist die Kritik über diese Zeit der Magistratsverfassung in der Stadt Essen eine sehr niederschmetternde. Besonders aber erstreckt sich die Kritik über die beiden Arten der Städteverfassungen auf den Gang der Geschäftsführung. Um mit der Magistratsverfassung anzufangen: alle wichtigeren Angelegenheiten der Kommune müssen doppelt beraten und beschlossen werden und oft noch durch Kommissionen gehen, ehe sie ausgeführt werden können. Das aber verursacht unendlichen Zeitaufwand, Kosten und Reibungen. Noch schlimmer aber ist eine andere, mehr politische Folge des Zweikammersystems. Da die Verantwortlichkeit zwischen zwei Kommunalbehörden geteilt ist, erfährt sie bei jeder der beiden Behörden eine sehr schädliche Abschwächung. Der Magistrat verläßt sich bei bedenklichen Maßnahmen gerne darauf, daß er von der Stadtverordnetenversammlung gedeckt wird und sich dann auf deren Zustimmung berufen kann. Das gilt namentlich von unrationellen

[28]) Das Recht der Kommunalverbände 1897.

Ausgaben, die etwa unter dem Druck einer zeitweise öffentlichen Strömung oder mächtiger Interessentengruppen gemacht werden, und denen dann eine der städtischen Behörden nicht entgegentreten will oder kann. Umgekehrt ist der Umstand, daß die Bürgervertretung nicht selbst die Gemeindegeschäfte leitet, nicht direkt die Einnahmen und Ausgaben zu besorgen und die Schwierigkeiten der Ausführung von Gemeindebeschlüssen nicht am eigenen Leibe zu erfahren hat, öfter ein Anlaß für sie, es mit der Verantwortlichkeit für ihre Beschlüsse leichter zu nehmen, als es die Sache ertragen kann. Das kommunale Zweikammersystem erzieht also mit anderen Worten den in der Selbstverwaltung Tätigen nicht zur vollen Verantwortlichkeit, sondern es hat die Tendenz, ihn für seinen Teil zu geringerem Verantwortlichkeitsgefühl zu verführen. Dies wird um so klarer, wenn man bedenkt, wie der Magistrat zu Stande kommt. Da dieser von der Stadtverordnetenversammlung gewählt wird, wird im allgemeinen in dem Magistrate dasselbe Parteienverhältnis, bezw. dasselbe Mehrheitsverhältnis bestehen wie in der Stadtverordnetenversammlung. Da dann für einen Beschluß die gleiche Parteienmehrheit verantwortlich ist, die Verantwortlichkeit aber zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung geteilt ist, haben wir eigentlich überhaupt keinen Verantwortlichen, da der eine die Verantwortung auf den andern schieben kann. Anders wäre das, wie Stein es gewollt hatte, wenn der Magistrat sich nicht aus Parteimitgliedern, sondern aus angesehenen Bürgern der Gemeinde zusammensetzen würde. Diese Regelung ist aber leider 1918 nicht beibehalten worden. Auch das Verhältnis zwischen Wähler und Gewählten war nach 1918 ein anderes geworden. In den Magistrat und in die Stadtverordnetenversammlung wurden früher Einzelpersönlichkeiten, nicht aber wie nach 1918 Listenvertreter verschiedener Parteirichtungen gewählt. Das Band, das früher Wähler und Gewählten gemeinsam umschlang, war damit zerrissen, da der Wähler nicht mehr den einzelnen, sondern die Partei wählte. Das Magistratsmitglied, früher frei und unabhängig gegenüber der Stadtverordnetenversammlung, war von ihr durch das gemeinsame Band der Parteimitgliedschaft abhängig geworden. Das Kernstück der Steinschen Städtereform war damit erledigt. Oswald Spengler (Jahre der Entscheidung I S. 8) äußert sich über die Steinschen Reformen:

„. . . . selbst Stein konnte seinen romantischen Geschmack an altertümlichen Staatsordnungen nicht soweit bändigen, um von seiner großen praktischen Erfahrung den diplomatisch erfolgreichen Gebrauch zu machen."

Daß das Werk von Stein heute praktisch zusammengebrochen ist, ist klar. An sich lag das nicht so sehr in dem Wesen der Steinschen Reformen, als besonders in dem Parteienwirrwarr und in der nachfolgenden, verantwortungslosen Zeit des Liberalismus. Während Stein die Selbstverwaltung den Interessentengruppen der Gemeindemitglieder überlassen wollte und die Wahlen mehr auf der Plattform rein lokaler Interessen beschränkt wissen wollte, erfolgten später die Wahlen auf ausschließlich politischer Basis, und die Gemeinden wurden eine Beute der politischen Parteien. Wenn auch die Gemeindewahlen administrativ genannt werden, so blieb der Untergrund ständig ein politischer. Bei dem alten Wahlsystem war das unvermeidbar. So gelangte man zu folgender juristischer und politischer Absurdität: die Gemeinde konnte einen dem Willen des Staates entgegengesetzten Willen entfalten. Die Verwaltung der Gemeinden war der Spielball der Parteien geworden und das auch war die Quelle der wachsenden Mißwirtschaft in den Kommunen. Anders lag aber der Fall im Rheinland. Dort war der Bürgermeister alleinverantwortlich für die Verwaltung, die Stadtverordnetenversammlung für ihre Beschlüsse. Das war aber auch gut; denn die Stadtverordnetenversammlung mußte sorgfältiger die Anträge erwägen und beschließen. Sie konnte die Verantwortung nicht einem Magistratskollegium in die Schuhe schieben. Agitationsanträge, wie sie bei der Magistratsverfassung öfters vorkamen, fielen hier mehr oder weniger fort. Auch die Stellung des Bürgermeisters in der Stadtverordnetenversammlung hob diese Verantwortung, war er doch auch der verantwortliche Leiter der Stadtverwaltung und dazu als Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung mitverantwortlich für deren Beschlüsse. Auch hob der Umstand, daß der Bürgermeister allein, falls ein Beschluß der Stadtverordnetenversammlung nicht ordnungsgemäß zustande gekommen war oder der Beschluß gegen bestehendes Recht verstieß, diesen Beschluß beanstanden konnte und die Entscheidung hierüber von dem Bezirksausschusse verlangen konnte, die eigene Verantwortlichkeit der Stadtverordneten; ist es doch für diese sicherlich nicht angenehm, wenn ihre eigenen Beschlüsse von einer höheren Instanz aufgehoben werden können. Aber auch hier hatte der Parteienhader staatsfeindlicher Richtungen die Verantwortung für ihre Beschlüsse soweit schon über den Haufen geworfen, daß in Solingen von Kommunisten und Sozialdemokraten ein kommunistischer Bürgermeister mit der Absicht und in der Er-

wartung gewählt wurde, daß der Minister diesen Bürgermeister nicht bestätigen würde. Dieser Fall zeigt deutlich, wie wenig verantwortungsbewußt die Beschlüsse oft gefaßt werden; wenn es auch nur ein Ausnahmefall war, so war damit doch die Tendenz der damaligen Zeit gekennzeichnet: man sucht die eigene Verantwortung in die der Partei zu schieben. Wie viele Fälle dieser Art mögen aber bei dem Zweikörpersystem vorgekommen sein!

Der Hauptvorteil der rheinischen Städteordnung gegenüber den anderen Städteordnungen liegt eben immer noch in der Stellung des Bürgermeisters. Bei der klaren Verteilung der Verantwortung hat es sich gezeigt, daß eine Menge hervorragender Persönlichkeiten imstande gewesen ist, starke Aktivität und ungewöhnliche Initiative zum Besten ihrer Städte und ohne Rücksicht auf die Parteikritik zu entfalten. Oberbürgermeister Dr. Jarres äußerte sich über die rheinische Städteordnung ebenfalls in ganz hervorragender Weise; u. a. sagt er:

„Diese rheinische Gemeindeverfassung hat nach übereinstimmender Auffassung sich vortrefflich bewährt, sie hat gegenüber der Magistratsverfassung den Vorzug der Einfachheit, geringerer Reibungsflächen und größerer Stoßkraft.“[29])

Weiterhin läßt die rheinische Städteordnung mehr eine sparsame Verwaltung zu. Eine einfache, übersichtliche Verwaltung arbeitet immer sparsamer als der komplizierte Aufbau der Magistratsverfassung. Abschließend ist demnach zu sagen, daß mit der Städteordnung von 1856 die Stellung des Bürgermeisters als verantwortlicher Führer, der er seit Napoleon war, aufgehört hat. Nur schwache Reste in seiner Stellung in der Verwaltung und in der Stadtverordnetenversammlung erinnern noch an die französische Zeit; jedoch sind diese Reste noch stark genug, um einer geeigneten Persönlichkeit mehr Fortkommen im Dienste und zum Wohle der Stadt zu gewähren als es die anderen Städteordnungen tuen können. Unter der rheinischen Städteordnung kann sich eine kraftvolle und fachmännische Persönlichkeit eher zum Führer emporschwingen als unter der Magistratsverfassung. Nach 1918 beherrschen die Bürgermeister mehr oder weniger nicht als echte Führer die Stadtgemeinde, sondern als Parteiführer herrschen sie durch ihre Parteien in der Stadtgemeinde.

[29]) Kommunale Umschau 1926 Nr. 11.

Aenderungen in der Nachfolgezeit durch Gesetze, Verordnungen und Notverordnungen.

Im Laufe der Zeit wurde die rheinische Städteordnung durch einzelne Gesetze abgeändert. Das wichtigste Gesetz war wohl das Gemeindewahlgesetz vom 30. Juli 1899, durch das das Dreiklassenwahlsystem reformiert wurde. Ferner durch das Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden, durch das Kommunalabgaben- und Kommunalbeamtengesetz. Es waren aber nur einzelne Bestimmungen, die durch diese Gesetze geändert wurden, und diese waren aber nicht so durchgreifend, daß sie nun die völlige Umgestaltung dieser Städteordnung bewirkt hätten. Die Stellung der einzelnen Gemeindeorgane wurde dadurch in keinem Falle betroffen. Der Kernpunkt der Städteordnung, die Stellung des Bürgermeisters, blieb vollständig erhalten. Auch die Aenderung des Wahlrechtes war nicht so weittragend, obwohl sie damals vielleicht als schwerwiegend angesehen werden konnte. Im Laufe der Zeit war bei der allgemeinen politischen Entwicklung jener Jahre mit einer derartigen Aenderung auf die Dauer doch zu rechnen. Wesentlich bedenklicher waren schon die Aenderungen, die durch die Revolution von 1918 hervorgerufen wurden. Sämtliche Vorrechte fielen weg, so unter anderem auch die bevorzugte Heranziehung des Grundbesitzes. Damit aber hatte man aus der Stadtverwaltung gerade die Kreise entfernt, die an der Verwaltung ihrer Heimatstadt ein großes Interesse hatten. Mußten bis 1918 die Hälfte der Stadtverordneten aus Grundbesitzern bestehen (§ 15), so wurde diesem Zustande nun ein Ende gesetzt. Die bodenständige Bevölkerung aber war damit aus der Verwaltung vertrieben; ein Erfolg, den die damaligen Machthaber nur allzu sehr ersehnten. Ebenso war aber auch der Erfolg beabsichtigt, daß man die Stadtverwaltung dadurch in die Hände des besitzlosen Volkes legte. Da diese aber von einer Stadtverwaltung wenig Ahnung hatten, so war das dann der Hauptgrund mit für den nun einsetzenden Niedergang der Stadtgemeinden. Ebenfalls der § 17 der rheinischen Städteordnung fiel der Revolution zum Opfer. Der § 17 der rheinischen Städteordnung bestimmte, daß alle zwei Jahre je ein Drittel der Stadtverordneten ausscheiden mußte. Alle zwei Jahre war demnach auch eine Gemeindewahl. Das Amt des Stadtverordneten dauerte daher sechs Jahre. Diese Bestimmung hatte einen sehr großen Vorteil. Wenn in der Zeit nach 1918 bis zum 1. Januar 1934 die Stadtverordneten nach der Wahl ihr Amt antraten, so dauerte es

immer längere Zeit, bis sie sich in den Gang der Geschäfte eingelebt hatten; hatten sie sich aber dann glücklich eingearbeitet, so dauerte ihr Amt auch schon nicht mehr lange infolge der verhältnismäßigen kurzen Wahlperiode (4 Jahre). Durch § 17 der Rh. St. O. war dieses aber unmöglich gewesen; denn es schied ja immer nur ein Drittel aus. Die neu hinzugewählten Stadtverordneten konnten schnell von ihren Kollegen eingeführt werden. Ihre Einarbeit dauerte also wesentlich kürzer, als dies in der Zeit nach 1918 der Fall war. Außerdem wurde dadurch eine verhältnismäßig einheitliche Politik in der Gemeinde gewährleistet, da die Stadtverordneten nur in Abständen neu hinzu kamen und abgingen. Nach der Revolution von 1918 änderte sich die Parteienmehrheit sehr häufig und dieses bedingte wiederum eine andere Politik in der Gemeinde. Ein allzu häufiger Wechsel aber in der Politik ist für das Fortgedeihen einer Stadtgemeinde nicht von Vorteil. Parteipolitische Blindheit machte auch nicht Halt vor Einrichtungen, die sich als äußerst brauchbar bewährt hatten. Auch der § 16 der Rh. St. O. ist in das neue Gemeindewahlgesetz nicht übernommen worden. Nach dem § 16 waren folgende Personen nicht wählbar:

1. die Beamten der Aufsichtsbehörde,
2. die Gemeindebeamten mit Ausnahme der Beigeordneten,
3. Geistliche, Kirchendiener und Elementarlehrer,
4. richterliche Beamte mit Ausnahme der Gewerberichter,
5. die Beamten der Staatsanwaltschaft und
6. die Polizeibeamten.

Ferner durften Vater, Sohn und Brüder nicht zugleich Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung sein.

Alle diese Bestimmungen hatten den einen Zweck, daß Personen, die Beamte der Stadt selbst waren oder der vorgesetzten Diensbehörde, nicht als Stadtverordnete an der Verwaltung der Stadt, von der sie einmal abhängig waren oder die sie beaufsichtigten, teilnahmen. Daß die Beamten der Justiz auch ausgeschlossen waren, beruht letzten Endes auf einer französischen Anschauung, die auch in Preußen nachwirkte. Es wurde im Dekret vom 14. Dezember 1789 [30]) bestimmt:

Les citoyens qui occupent des places de judicature ne peuvent pas être même temps membres des corps municipaux.

Daß trotz veränderter Umstände bis 1918 diese Regelung noch gegolten hat, zeigt deutlich den nachhaltigen Einfluß, den damals die französische Revolution ausgeübt hat. Man war damals

[30]) Siehe H. Preuß, Entwickl. d. D. Städtwsns. Bd. I. S. 232.

zu dieser Bestimmung aus dem Grunde gekommen, daß der französischen Revolutionsregierung die Justiz nicht revolutionär genug war und sie also diese reaktionären Elemente nicht in die Kommunalverwaltung einlassen wollte.

Auch daß die Amtszeit des Bürgermeisters auf 12 Jahre beschränkt wurde, geschah nicht im Sinne einer sparsamen Verwaltung. Die Pensionslast der Städte wurde dadurch erheblich erhöht. Geht man aber von dem Gesichtspunkte aus, daß diese Beschränkung doch ihr Gutes habe als Handhabe gegen einen Bürgermeister, der sich schlecht eingeführt hat, so ist auf der anderen Seite allerdings zu sagen, daß es noch andere Mittel gibt, diesen zu entfernen. Daß durch diese ganze revolutionäre Gesetzgebung die Sparsamkeit der Gemeindeverwaltung nicht gefördert wurde, zeigt deutlich der § 4 der Nachtragsordnung vom 31. Dez. 1919 (G. S. S. 19) zur Verordnung vom 24. Dez. 1919. Es heißt dort:

„Durch Gemeindebeschluß kann für die Mitglieder der Gemeindevertretungen eine angemessene Entschädigung für die Teilnahme an Sitzungen der Gemeindevertretungen (Deputationen, Kommissionen) festgesetzt werden; im allgemeinen ist dann aber eine Vergütung festzusetzen, welche dem entgangenen Arbeitsverdienst entspricht."

Daß jetzt die früher ehrenamtliche Tätigkeit bezahlt wird, zeigt deutlich, daß die damals herrschende Partei weniger die Absicht hatte, die Kommunalverwaltungen hochzuhalten und diese sparsam zu gestalten, als vielmehr die Absicht, ihren Leuten neue Erwerbsquellen zuzuschieben. Die Partei der Sozialdemokratie, die gegen den Kapitalismus und Materialismus kämpfte, war selbst kapitalistisch und materialistisch geworden. Mit der Politisierung der Städte war aber auch noch ein Zweites verbunden, nämlich die Ausschaltung der Reg.-Präsidenten als Aufsichtsbehörde. Das Verhältnis zwischen dem Reg.-Präsidenten und dem Oberbürgermeister ist seit der Vorkriegszeit in Fluß und stellt in tatsächlicher, politischer und psychologischer Hinsicht einen Wandel dar, der geradezu die jeweilige Staatsauffassung wiederspiegelt. Der Regierungspräsident der Vorkriegszeit war eine Persönlichkeit, die durch die überragende gesellschaftliche Stellung und die Vorbildung über den meisten leitenden Kommunalbeamten stand. Diese Stellung war eine unbedingte Respektstellung, an die auch die leitenden Kommunalbeamten nicht rüttelten. Das Preußen aber der Nachkriegszeit machte den Regierungspräsidenten und noch mehr den Oberpräsidenten zum Spielball der Parteien. In die Gemeindestellen rückten durch die Gemeindewahlen auch die marxi-

stischen Politiker ein. Unter dem Einfluß der Sozialdemokratie, die an sich zentralistisch eingestellt war, verfiel das Ansehen der allgemeinen Landesverwaltung zusehends. Mit Hilfe der kommunalen Interessenverbände und mit Hilfe der politischen Parteien in den Parlamenten verstanden es insbesondere die größeren Stadtgemeinden: Einfluß in dem Staatsministerium zu erlangen und die allein zuständige Mittelinstanz der allgemeinen Landesverwaltung zu überspringen.

Reformversuche nach 1918.

Haben all diese Verordnungen und Gesetze mehr oder weniger die Selbständigkeit der Städte nicht beeinträchtigt, so wurde aber nun vom Reiche her die Selbständigkeit der Kommunen immer mehr untergraben und zwar durch die Finanzgesetzgebung des Reiches. Durch die Erzbergersche Steuerreform wurde den Ländern die Steuerhoheit genommen und diese auf das Reich übertragen. Die damalige Finanzlage zwang aber rücksichtslos zu diesem Schritte. Unter der Bismarckschen Reichsverfassung war das Reich von den Matrikularbeiträgen seitens der Länder mehr oder weniger abhängig. Dieses aber war vielleicht der schwächste Punkt in der alten Verfassung. Durch die Revolutionsverfassung ist dieses anders geworden. Das Reich ist jetzt der erste Steuersouverän geworden. Diese Umstellung entsprach nun einmal dem Wandel im staatlichen Aufbau des Deutschen Reiches, andererseits aber auch der durch die Kriegslasten veränderten Finanzlage des Deutschen Reiches. Erzberger [31] in einer Rede vor der deutschen Nationalversammlung in Weimar am 3. März 1919 äußert sich hierzu:

„Unmittelbar vor dem Kriege hatte das Reich einen Bedarf von etwa 40 Prozent aller Steuereinnahmen. Länder und Gemeinden forderten 60 Prozent. Jetzt steht das Verhältnis nicht nur umgekehrt, sondern man kann etwa sagen, daß 75 Prozent des Steuerbedarfes auf das Reich und 25 Prozent auf Länder und Gemeinden entfallen werden. Wenn die Verpflichtungen aus dem Friedensvertrage sich voll bemerkbar machen, wird das Reich mindestens vier Fünftel des Steuerbedarfes auf sich vereinigen, während nur ein Fünftel bei den Gemeinden und Ländern noch liegen wird. Bei einer solchen Verschiebung des Bedarfs ist es eine Selbstverständlichkeit,

[31]) Erzberger, Reden, a. a. O. S. 1, 2.

daß auch eine Verschiebung hinsichtlich der praktischen Steuergewalt eintritt, daß das Reich die Verfügungsgewalt über alle wichtigen Steuern erhält und seinerseits dann für den Bedarf der Länder und Gemeinden sorgt. Die reichseigene Steuerverwaltung ist eine logische Auswirkung der vollkommenen Verschiebung in unserem öffentlichen Bedarf."

Daß dieses aber der größte Schritt zum Aufbau des Deutschen Einheitsstaates bedeutete, betont der Redner auch an einer anderen Stelle.[32]) Wie es mit den Gemeinden bestellt war, ergibt sich ebenfalls aus der Rede:

„Ich habe die feste Absicht — und es geht gar nicht anders —, die Einzelstaaten und Gemeinden beim gesamten Steueraufkommen so zu stellen, daß sie mit ihrem eigenen Kulturleben im Rahmen des Reiches erhalten werden können und ihre verdienstvolle Arbeit, die sie in der Vergangenheit zum Nutzen der Gesamtheit geleistet haben, auch in Zukunft ebenso leisten können."[33])

Diese finanzielle Sicherstellung der Gemeinden sollte das Landessteuergesetz vom 30. III. 1920, überholt durch das Finanzausgleichsgesetz vom 27. IV. 1926 herstellen; geplant war eine prozentuarische Beteiligung der Gemeinden an gewissen Steuern und die Ueberlassung von gewissen Steuern im ganzen. Hierdurch wurde aber in die Finanzgebarung der Gemeinden auf das tiefste eingegriffen; denn den Gemeinden wurde dadurch nicht nur die Einkommensteuer, sondern auch noch das Erstverfügungsrecht über diese Steuern genommen. Waren bislang die Gemeinden in ihrer Finanzgebarung so ziemlich selbständig, so wurden sie jetzt vom Reiche abhängig, auf das sie infolge der Ueberweisungen angewiesen waren. Diese Abhängigkeit spiegelt sich auch in manchen Gesetzen wieder; so wird durch § 60 des Landessteuergesetzes der Reichsminister der Finanzen ermächtigt, Auskunft von den Gemeindebehörden über die Gemeindesteuern verlangen zu können, ebenso kann er auch Einsicht in die Haushaltspläne und Jahresrechnungen zwecks Durchführung der Lastenverteilung verlangen. Hierdurch tritt aber als zweite Aufsichtsbehörde neben der Staatsregierung die Reichsregierung auf.

Durch die schwere Finanzkrisis, die das deutsche Volk nach der Stabilisierung der Mark durchmachen mußte, wurden auch die Gemeinden in stärkstem Maße getroffen, da in den Ueber-

[32]) a. a. O. S. 69.
[33]) a. a. O. S. 72.

weisungen des Reiches an die Gemeinden Stockungen auftraten. Als Ausgleich gingen dann die Gemeinden daran, Anleihen aufzunehmen und nun allerdings in einem Maße, das die vollständige Verschuldung fast sämtlicher Gemeinden zur Folge hatte. Auch die Belastung des Gemeindehaushaltes durch die verschiedensten Wohlfahrtsausgaben zwang die Gemeinden immer mehr in die Abhängigkeit des Reiches. Ebenso wurde auch im Jahre 1927 durch die lex Köhler in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden eingegriffen. Da infolge unvermuteter, erhöhter Reichseinnahmen die Reichsregierung die Gehälter der Beamten erhöhte, zwang sie auch gleichzeitig die Länder und Gemeinden, die Gehälter ihrer Beamten ebenfalls zu erhöhen, wie die Reichsregierung auch umgekehrt in den nachfolgenden Jahren die Gemeinden zwang, die Gehälter herabzusetzen.

Auch die Möglichkeit der Gemeinden, zur Reichseinkommensteuer und zur Gewerbesteuer Zuschläge erheben zu können, hat die Lebenssphäre der Gemeinden durchweg unterhöhlt und zwar besonders in den Gemeinden mit starker Industriebevölkerung. Denn infolge der Arbeitslosigkeit mußten die Gemeinden unendlich viel Geld zu den Unterstützungen aufbringen; desgleichen waren die Schullasten in diesen Gemeinden sehr drückend. Auf der anderen Seite war aber eine kapitalkräftige Bevölkerung nicht vorhanden. Infolgedessen mußten die Zuschläge immer erhöht werden, so hoch manchmal, daß die Leute, die irgendwie noch Einkommen und Vermögen hatten, es vorzogen, sich in einer günstiger besteuerten Gemeinde niederzulassen. Auf diese Weise aber kam die Gemeinde in noch größere Finanznot und oft genug ist es ja auch vorgekommen, daß Gemeinden den Konkurs angemeldet haben.[34]) Ebenfalls auch auf dem Wege durch Notverordnungen griff man in das Verfassungsleben der Gemeinden ein. Am 12. September 1931 erließ die damalige preußische Regierung eine Notverordnung. Diese Verordnung greift auf das tiefste in das Verfassungsleben der Gemeinden ein; es wurde nämlich im Falle von Etatschwierigkeiten das haushaltsmäßige Beschlußrecht an die Gemeindevorstände übertragen. Für die Städte mit Bürgermeistereiverfassung bedeutete dies eine vollständige Ausschließung der Stadtverordnetenversammlung. Der Bürgermeister allein konnte im Bedarfsfalle den Haushalt selbständig festlegen. Die Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932 schuf dann ein fest-

[34]) Siehe auch Dr. K. Bräuer: Ztschft. f. Sozialwissftn. 1919 Heft 9. 10. Der Vf. hat damals schon die Auswirkung dieser Finanzgesetze richtig erkannt. Fast Wort für Wort ist das 10 Jahre später eingetreten, was er 1919 geschrieben hat.

umrissenes Ersatzbeschlußrecht des Gemeindevorstandes und brachte damit praktisch, da sie das Beschlußrecht auch dem Vorsitzenden eines kollegialen Gemeindevorstandes verlieh, die Bürgermeistereiverfassung in den wichtigen finanzpolitischen Fragen zur allgemeinen Anwendung. Die Rechtsgrundlage dieser preußischen Notverordnung finden wir in der Reichsnotverordnung vom 24. August 1931:

I. Die Landesregierungen sind ermächtigt, alle Maßnahmen, die zum Ausgleich der Haushalte von Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) erforderlich sind, im Verordnungswege vorzuschreiben. Sie können dabei von dem bestehenden Landesrecht abweichen.

II. Die Landesregierungen können insbesondere bestimmen, daß und in welcher Weise die Personalausgaben und andere Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) herabgesetzt werden. Verpflichtungen aus Verträgen bleiben unberührt, soweit es sich nicht um Personalausgaben handelt.

Damit aber war die Selbständigkeit der Gemeinden so gut wie aufgehoben. War doch das Haushaltsrecht und das Recht der Bürgermeisterwahlen bislang ihr ureigenstes Recht gewesen, so war damit jetzt ein Hauptstück aus ihrer Verfassung herausgenommen. Gleichzeitig war aber mit dieser Notverordnung ein erster Schritt gemacht, der die Gemeindeverfassungen zu der alten rheinischen Gemeindeordnung zurückbrachte. Wie in früherer Zeit so konnte auch jetzt wieder der Haushaltsplan nicht von einer abstimmenden Versammlung beschlossen werden, sondern von der vorgesetzten Behörde bestimmt werden. Daß eine derartige Regelung unumgänglich notwendig war, war in der katastrophalen Lage der Gemeinden begründet.

Wurde so durch die verschiedensten Gesetze und Verordnungen in das Gemeindeleben eingegriffen, so finden wir auf der anderen Seite aber auch Ansätze, die darauf hinausgingen, das Gemeinderecht von Grund auf zu ändern und neu aufzubauen. Zwei Organe sind es insbesondere, von denen die Reformbestrebungen ausgingen: der Deutsche Städtetag und die Preußische Regierung. Die Veranlassung dazu war, daß man erkannt hatte, daß die Städteordnungen veraltet waren und daß sie dazu im Laufe der Jahre durch allzuviel Gesetze und Verordnungen ergänzt und umgeändert waren. Außerdem gab es in Preußen im ganzen 15 Städteordnungen, bzw. Landgemeindeordnungen, für einen einzigen Staat ein Unding, das dringend eine Reform erforderte. Darüber aber war man sich damals schon klar. Man machte auch Vorschläge, die jedoch an der Opposition in den

Parlamenten scheiterten. Eine Teillösung sollte in diesem Rahmen die Auflösung der Gutsbezirke darstellen; hierzu aber benötigte man schon der Hilfestellung der Kommunisten; ein Erfolg, dessen Auswirkungen sich gegen die Linksparteien richtete, da der Gutsbesitzer – namentlich im Osten — mit der Schar seiner Landarbeiter das Bauerndorf mit dem Gemeindevorsteher bei den Wahlen majorisiert.

Für uns ist es nun interessant, wie allmählich die Bürgermeistereiverfassung in diesen Entwürfen zum Durchbruch kommt, bis sie zum Schluß die einzige Form der kommunalen Selbstverwaltung darstellt. Der erste Entwurf stammt aus dem Jahre 1919 von Dr. Drews. Die Magistratsverfassung war hier die Norm, jedoch ließ der Verfasser die Bürgermeistereiverfassung neben der anderen zu. Die Magistratsverfassung erfuhr aber insoweit eine Abänderung, als dem Magistrate das Zustimmungsrecht zu den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung genommen wird. Wir haben also kein Zweikörpersystem mehr in dieser Magistratsverfassung. Der Magistrat erscheint hier lediglich als ausführendes Organ der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung.

Es folgt dann im Jahre 1922 der offizielle Entwurf einer Städteordnung seitens des preußischen Innenministers Dominikus. Dieser ließ die beiden Arten der kommunalen Verfassungen in gleicher Weise zu, die Magistratsverfassung jedoch ohne die Drews'schen Abänderungen. In der Begründung hieß es:

> „Die unbedingten Vorzüge der Bürgermeistereiverfassung lassen es angemessen erscheinen, daß sie da, wo sie besteht, erhalten bleibt und da, wo sie noch nicht besteht, eingeführt werden kann. . . . Ein mehrfacher Wechsel, ein Hin- und Herschwanken zwischen beiden Verfassungen dagegen kann nicht gutgeheißen werden. Der Uebergang von der Magistratsverfassung zur Bürgermeistereiverfassung muß endgültig sein.“ [35])

Der nächste Regierungsentwurf wurde dann 1925 veröffentlicht. Im wesentlichen war es derselbe wie der von 1922, mit der Abänderung allerdings, daß ein Wechsel zwischen den beiden Arten der Verfassungen möglich ist, jedoch erst nach einem Ablauf von 12 Jahren. Im Jahre 1930 folgt dann der wichtigste Entwurf (Referenten-Entwurf). Das Einkörpersystem sollte für ganz Preußen Geltung haben. Die rheinische Bürgermeistereiverfassung diente hier als Vorbild. Im übrigen aber deckte sich

[35]) Siehe Dr. Holz S. 66.

dieser Entwurf der preußischen Regierung mit dem Entwurfe des Deutschen Städtetages von 1930. In der Begründung dieses Entwurfes heißt es:

„Selbstverantwortliche Demokratie und starkes Führertum sind daher auch die Leitsätze, denen der Entwurf des Deutschen Städtetages von 1930 zu einer Reichsstädteordnung folgt und auf die er seine ganzen Bestimmungen, sein neues Städterecht aufbaut." [36])

Wir sehen also, wie immer mehr sich der Gedanke und der Wunsch nach einem starken Führertum durchbricht, und daß gerade hier die rheinische Bürgermeisterei-Verfassung als Vorbild dient, ist ein Beweis dafür, daß die Stellung eines Bürgermeisters nach dieser Städteordnung die beste Grundlage ist für ein starkes Führertum in der kommunalen Selbstverwaltung. Im großen und ganzen aber ist dieser Entwurf eine Abschrift der rheinischen Städteordnung.

Verfassungsmäßige Organe der Stadt sind die Stadtverordnetenversammlung und der Stadtvorstand (Bürgermeister) § 16 Entw. 1930. Die Bürger wählen die Stadtvertretung (§ 17), diese jedoch den Bürgermeister, die berufsmäßigen Stadträte (Beigeordnete) und die Ehrenbeamten (§ 22, I). Der Bürgermeister beruft die Stadtvertretung, setzt die Tagesordnung fest und führt in den Sitzungen den Vorsitz mit vollem Stimmrecht (§ 30). Rechtsverletzende Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung hat er zu beanstanden. Die wichtigste Bestimmung dieses Entwurfes enthält der § 31; danach leitet der Bürgermeister die Stadtverwaltung; er ist befugt, an Stelle der Stadtvertretung dringende Maßnahmen anzuordnen, die sofort ausgeführt werden müssen. Eine stärkere Hervorhebung des Führergedankens in damaliger Zeit ist wohl kaum denkbar; konnte doch der Bürgermeister die Maßnahmen, die er für dringlich hielt, selbständig anordnen. Im wesentlichen ist hier also die Stellung des Bürgermeisters die gleiche wie die des Reichspräsidenten nach § 48 II RV. Auch das Verhältnis des Bürgermeisters zu den Stadträten ist das gleiche wie in der rheinischen Städteordnung. Er ist der verantwortliche Leiter der Stadtverwaltung. Die Stadträte haben die Geschäfte, die ihnen der Bürgermeister überträgt, unter verantwortlicher Leitung des Bürgermeisters zu führen. In den Ausschüssen allerdings können sie ihre Meinung äußern, haben aber kein Stimmrecht. (§ 36). Gerade in diesem letzten Paragraphen zeigt sich deutlich der Einfluß der rheinischen Städteordnung, der Bürgermeisterei-Verfassung auch im Gegen-

[36]) Siehe Dr. Holz a. a. O.

satz zur bayrischen Stadtratsverfassung. Letztere Verfassungsart hatte noch im letzten Entwurf des Deutschen Städtetages eine Rolle gespielt (Entwurf von 1925). Auch die Uebersicht über die verschiedenen Entwürfe des Deutschen Städtetages zeigt deutlich, wie die Bürgermeistereiverfassung immer mehr zum Durchbruch gelangt. Der Entwurf von 1924 ließ noch alle drei Arten von kommunalen Verfassungen zu: Magistrats-, Bürgermeisterei-, Stadtratsverfassung. 1925 war im Entwurf nur noch das Einkörpersystem vorgesehen mit allerdings starkem Einschlag zur bayrischen Stadtratsverfassung. Die Stadträte sollten das Stimmrecht erhalten. Der Entwurf von 1930 schloß sich dann eng an die rheinische Bürgermeistereiverfassung an und beseitigte das Stimmrecht der Stadträte.

Der Referenten-Entwurf, von einem sozialdemokratischen Minister herausgegeben, regelte ferner auch die Vorbildung der kommunalen, leitenden Beamten; es sollten nur juristisch vorgebildete Personen die Befähigung zum kommunalen Amte haben. Man tat dies jedoch in der Absicht, die Herrschaft des an sich zentralistisch eingestellten Regierungssystems weiterhin auch in der kommunalen Selbstverwaltung zu befestigen. Man ging von der Ansicht aus, daß der Jurist in der kommunalen Selbstverwaltung eher dem Einflusse der auch juristisch vorgebildeten Staatsbeamten zugänglich sei. Darin liegt aber nicht so sehr ein Werturteil über die Art der kommunalen Geschäfte, als ein Mißtrauen gegen die Selbstverwaltung schlechthin. In der damals herrschenden Demokratie aber war das Führerprinzip nicht zu lösen. Nicht als wenn es damals keine geeigneten Persönlichkeiten gegeben hätte, sondern vielmehr lag dieses an der Art, wie diese ihr Amt ausübten. Zweigert sagt hierüber:

„Eine unerfreuliche Erscheinung des modernen Beamtentums ist der politische Streber, der Held der politischen Konjunktur. Er ist ein Typ, der das, was ihm an fachlicher Tüchtigkeit fehlt, durch parteipolitische Gesinnungstüchtigkeit ersetzen will, der den im parlamentarischen System unvermeidlichen Wechsel des politischen Kurses dazu benutzen möchte, um dann Karriere zu machen, der eine erstaunliche Tüchtigkeit und Energie nicht in seiner amtlichen Tätigkeit, sondern in der Personalpolitik entwickelt und auch in dieser nur, soweit es sich um seine eigene Person handelt." [37])

Daß unter solchen Umständen nun das Führerprinzip schlecht eingeführt werden konnte, ist einleuchtend. Das Miß-

[37]) Zweigert: Die Stellung des Beamtentums 1929, Berlin Bd. II, S. 169

trauen hiergegen war den Parteien, die damals regierten, besonders der sozialdemokratischen Partei, zusehr in Fleisch und Blut übergegangen. Namentlich die Arbeitermassen, die 1918 frisch an die Regierung gekommen waren, hätten dann bei einer Einführung des Führerprinzipes ja ihre mitregierende Tätigkeit aufgeben müssen. Hugo Lindemann äußert sich hierüber folgendermaßen:

„Es haben doch fast alle Parteien seit Jahrzehnten dem immer brennender werdenden Führergedanken hilflos und unfähig gegenüber gestanden und keine mehr als die sozialdemokratische Partei. Vielleicht liegt es im Wesen der Arbeiterparteien, daß sie es überhaupt nicht adäquat lösen können. Was aus anderen Klassen, aus akademischen Kreisen mit gutem Willen und echtem Ernst, mit gläubiger Begeisterung und starkem Mut zur sozialdemokratischen Partei kam, hat man von jeher entweder von sich gestoßen oder in die Ecke gestellt. Man hat den Massen systematisch eingedrillt, daß die schwielige Faust nur der schwieligen Faust vertrauen dürfe." [38])

Im Grunde war aber diese Ansicht auch maßgebend für die Ablehnung aller Vorschläge auf Erneuerung der Städteordnungen. So wie bei uns die politische Lage war, war an ein Vorwärtskommen in dieser Hinsicht nicht zu denken. Ein Vergleich mit der ähnlich gearteten Lage der Stadtverfassungen in den V. S. A. spiegelt fast dasselbe Bild wieder, wie es bei uns auch herrschte.

„Die Vereinigten Staaten haben bei der Auswahl ihrer Führer und der Gestaltung ihrer Stellung viel experimentiert und stehen noch mitten in den Experimenten drinnen. In der Wahl durch das Volk sah man jahrzehntelang die beste Garantie für ein demokratisches Führertum. Man glaubte einen tüchtigen Verwaltungsmann zu wählen, aber man bekam einen gerissenen Politiker. Wer es versteht, sich der wechselnden Volksmeinung am besten anzupassen und sich Freunde zu machen, der ist der Mann des Volkes. Wenn sich der Bürgermeister an die Parteien hält, dann wird er als „machine man" verschrien, tut er es nicht, dann ist er „no mans man" und verliert an Popularität. Der tüchtige Administrator wird nicht wieder gewählt, wohl aber der gewiegte Politiker. Munro (The Government of American Cities) führt dafür einmal folgendes Beispiel an. Mayor Mitchel von New-York war den ganzen Tag im Büro und war

[38]) Siehe Sozialistische Monatshefte 1924, Heft 98.

der bessere Bürgermeister. Er verlor aber den Konnex mit der Bürgerschaft. Mayor Johnson von Cleveland war täglich eine Viertelstunde im Büro und ließ seinen Sekretär arbeiten; er sah seine Stellung „out among the folks". Er wurde wiedergewählt." [39])

Auch bei uns konnte man nur durch die Parteien in die leitenden Stellungen gelangen. Auf eine geeignete Führerpersönlichkeit kam es dann mehr oder weniger nicht an. Es ist in dieser Hinsicht eigenartig, daß trotz der immer stärker werdenden Rufe von allen Parteien nach einem Führer keine Partei den Mut hatte, die Konsequenzen aus ihrem Verlangen zu ziehen. Keine Partei wollte den Einfluß, den sie mittels dieser Stellungen erlangt hatte, verlieren.

Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz von 1933.

Es dauerte jedoch verhältnismäßig nicht lange bis zu einer gänzlich neuen Regelung. Durch die nationale Revolution bedingt, konnte man nun ernstlich daran gehen, die einzelnen Städteverordnungen zu vereinheitlichen und diese im Sinne des neuen Führergedankens, wie ihn die nationalsozialistische Bewegung eingeführt wissen wollte, zu reorganisieren. Es kam zu einer vollständig neuen Regelung, wie sie jetzt vor uns liegt in dem preußischen Gemeindeverfassungsgesetze vom 15. Dezember 1933. Bevor wir näher an dieses Gesetz herantreten, welches die nationalsozialistischen Grundsätze über Staat, Verwaltung und Gemeindeverwaltung gesetzlich eingeführt hat, ist eine kurze Betrachtung über Führerprinzip und kommunale Selbstverwaltung angebracht.

Das Führerprinzip.

Ueber die Staatsführung im nationalsozialistischem Sinne sagt Dr. Nicolai:

„Autoritäre Staatsführung bedeutet: An der Spitze des Staates steht der Führer, dessen Geist und Wille das Staatswesen beseelen. Der Führer ernennt die erforderlichen Unterführer höheren Grades und bevollmächtigt sie zur Ernennung

[39]) Siehe Dr. Voss 45/46.

von Unterführern niederen Grades. Die Unterführer führen die ihnen anvertrauten Geschäfte selbständig im Sinne des Führers und sind dem Führer für ihre Geschäftsführung verantwortlich.“ [40])

Es ist dieses das erste Mal auf Deutschem Staatsboden, daß eine derartige Regelung bzw. Einrichtung getroffen wurde. In dem Staatsgebiete der Franken gab es allerdings schon eine ähnliche Einrichtung. Neu hieran ist aber der Umstand, daß diese Regelung für das gesamte Deutsche Reich seine Gültigkeit hat.

Durch die Siedlungen der Franken im heutigen West- und Mittelfrankreich hatte das alte germanische Recht eine Umwandlung durchgemacht. Infolge der anders gearteten Siedlungsweise [41]) der Franken hatte sich diese Umstellung allmählich ergeben. Es bedeutet dieses durchaus nicht eine Aufnahme des römischen Rechtes, oder auch nur eine Anpassung an dasselbe. Denn nirgends findet sich in dem damaligen Rechte der Germanen ein Anklang an römische Rechtsbegriffe und Einrichtungen. Diesen Niederschlag des neuen germanischen Rechtes finden wir in der lex salica. War früher Sitz und Stimme im Gemeinderat vom Grundbesitze abhängig, so blieb diese Regelung noch bestehen, jedoch das Stimmrecht der Ratsmitglieder war fortgefallen. Durch die voraufgegangene Stärkung der Königsgewalt war eine Ernennung sämtlicher Beamten seitens des Königs an die Stelle des alten Wahlsystems getreten. Die Vorsteher der Gemeinden, die Schultheißen wurden durch die königliche Ernennung bestellt. Die Vorsteher der Markgenossenschaften werden allerdings noch vom Volke gewählt; aber in ihren Rechten wurden sie derartig beschränkt, daß sie zur Bedeutungslosigkeit herabsanken. Sie treten nun nicht mehr als Träger von Rechten auf, die von der dem Herrscher zustehenden Königsautorität hergeleitet werden können. Im Laufe der Zeit haben dann auch diese Markgenossenschaften an Rechten und Ansehen Einbuße erlitten, so daß sie in späterer Zeit dem Gaugrafen gegenüber vollständig untergeordnet sind. Mit all' diesen Einrichtungen war

..in die altgermanische Verfassung bereits eine Bresche gelegt und insbesondere die ehemalige Teilnahme des Volkes

[40]) Dr. Nicolai: Der Staat S. 27. 1933.

[41]) Während die anderen Germanenstämme ihre alten Wohnsitze geschlossen verließen, hatten die Franken ihre alten Stammsitze beibehalten und nur der überschießende Teil der männlichen Jugend, die sich unter einem Anführer sammelte, ging in die benachbarten Gebiete, eroberte sie und ließ sich dann dauernd nieder. Aus dem Abhängigkeitsverhältnis entstand dann das Führertum.

am Staatsleben in einer Weise gekürzt, die bei dem Aufkommen eines starken Königstums zur Despotie führen mußte."[42])

Daß später unter Karl dem Großen der letzte Rest von einer Mitwirkung des Volkes am Staatsleben verschwand, ist bekannt. Wie in damaliger Zeit also die Regierung des gesamten Staates eine einheitliche war,[43]) so ist das auch heute wieder der Fall. Die Uneinigkeit zwischen Staats- und Kommunalverfassung, wie sie durch Stein eingetreten ist, ist heute nicht mehr möglich. Wurde der preußische Staat in den Jahren bis 1848 durchweg autoritär regiert, so hatte sich in den östlichen Provinzen eine Selbstverwaltung auf liberal-demokratischer Grundlage gebildet.

„Der Freiherr vom Stein ist schon im Jahre 1810 zu der Einsicht gekommen, daß er den „Unterschied zwischen Verfassung und Verwaltung nicht scharf genug im Auge behalten" habe. Unter dem typischen Vorwand, daß es sich um unpolitische Selbstverwaltungsangelegenheiten handele, schuf sich das liberale Bürgertum eine dem Staat entzogene öffentlich-rechtliche und doch staatsfreie Sphäre, in der andere politische Ideale, andere Form — und Gestaltungsprinzipien galten als im Staat. Unter deutsch-rechtlichen Tarnungen wie Genossenschaftsgedanke, Freiheit der Selbstverwaltung, eigene Angelegenheiten usw. erschütterte dann eine ziel- und zweckbewußte Rechtslehre das Führerprinzip des preußischen Staates. Die Lehre von der Wesensgleichheit aller menschlichen Verbände, insbesondere auch der von Gemeinden und Staat unterstützte auf eine sehr wirksame Weise die Eroberung des preußischen Staates durch einen ihm wesensfremden Gestaltungsgrundsatz." [44])

Ziel der nationalsozialistischen Bewegung ist es, an die Stelle des parlamentarisch-demokratischen Prinzipes das Führerprinzip zu setzen. Hören wir nun zuerst, was Adolf Hitler hierüber sagt:[45])

„Der Staat muß in seiner Organisation, bei der kleinsten Zelle der Gemeinde angefangen bis zur obersten Leitung des gesamten Reiches, das Persönlichkeitsprinzip verankert haben. Es gibt keine Majoritätsentscheidungen, sondern nur verantwortliche Personen, und das Wort „Rat" wird wieder

[42]) Hans Prutz: Geschichte des Mittelalters, Bd. I S. 133. Berlin 2. Aufl.

[43]) Ebenso Prof. Dr. H. Aubin: Das Reich und die Territorien. Geschichte der Rheinlande.

[44]) Siehe Carl Schmitt: Staat, Bwg. Volk, S. 34.

[45]) A. Hitler: Mein Kampf, S. 501/502.

zurückgeführt auf seine ursprüngliche Bedeutung. Jedem Manne stehen wohl Berater zur Seite, allein die Entscheidung trifft ein Mann.

Der Grundsatz, der das preußische Heer seinerzeit zum wundervollsten Instrument des deutschen Volkes machte, hat in übertragenem Sinne dereinst der Grundsatz des Aufbaues unserer ganzen Staatsauffassung zu sein: Autorität jedes Führers nach unten und Verantwortlichkeit nach oben.

Auch dann wird man nicht jener Korporation entbehren können, die wir heute als Parlamente bezeichnen. Allein ihre Räte werden auch dann wirklich beraten, aber die Verantwortung kann und darf immer nur ein Träger besitzen und mithin auch nur dieser allein die Autorität und das Recht des Befehls. Die Parlamente an sich sind notwendig, weil ja vor allem in ihnen die Köpfe die Möglichkeit haben, sich langsam empor zu heben, denen man später besondere verantwortliche Aufgaben überweisen kann.

Damit ergibt sich folgendes Bild: Der völkische Staat hat angefangen bei der Gemeinde bis hinauf zur Leitung des Reiches, keinen Vertretungskörper, der etwas durch Majorität beschließt, sondern nur Beratungskörper, die dem jeweilig gewählten Führer zur Seite stehen und von ihm in die Arbeit eingeteilt werden, um nach Bedarf selber auf gewissen Gebieten wieder unbedingte Verantwortung zu übernehmen, genau so wie sie im größeren der Führer oder Vorsitzende der jeweiligen Korporation selbst besitzt. . . . .

In keiner Kammer und in keinem Senate findet jemals eine Abstimmung statt. Sie sind Arbeitseinrichtungen und keine Abstimmungsmaschinen. Das einzelne Mitglied hat beratende Stimme, aber niemals beschließende. Diese kommt ausschließlich nur dem jeweils dafür verantwortlichen Vorsitzenden zu. Dieser Grundsatz unbedingter Verbindung von absoluter Verantwortlichkeit mit absoluter Autorität wird allmählich eine Führerauslese heranzüchten, wie dies heute im Zeitalter des verantwortungslosen Parlamentarismus garnicht denkbar ist."

Was bedeutet und was heißt dann autoritäre Staatsleitung? An der Spitze des gesamten Staatswesens steht eine einzige Persönlichkeit, der Führer. Dieser leitet den Staat nach seinen Gedanken und Ideen und zwar persönlich voll und ganz verantwortlich; eine Verantwortung, die durch einen Majoritätsbeschluß eines Parlamentes gedeckt wird, gibt es in einem autoritär geleiteten Staate nicht. Der Führer ernennt dann zu seiner

Unterstützung die ihm als geeignet erscheinenden Unterführer, diese ernennen dann weiterhin die von diesen abhängigen Unterführer. Die Unterführer leiten die ihnen übertragenen Amtsgeschäfte selbständig im Sinne des obersten Führers und sie sind auch diesem für ihren Geschäftsbereich voll verantwortlich. Zwei Grundbegriffe sind also im Führerprinzip vorhanden: einmal die Autorität. Diese läuft von oben nach unten; nur ein Wille ist im gesamten Staate maßgebend. Dieser setzt sich durch die gesamte Organisation stufenweise durch. Als zweiter Grundbegriff: die Verantwortung, diese läuft umgekehrt wie die Autorität. Ein jeder Unterführer ist dem ihm vorgesetzten Führer bis hinauf zum obersten Führer für die Leitung der ihm übertragenen Geschäfte voll verantwortlich. Dieses Führerprinzip ist im Deutschen Reiche größtenteils schon eingeführt. Der Reichstag hat durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 die Reichsregierung zum Erlaß von einfachen und verfassungsdurchbrechenden Gesetzen ermächtigt. Damit hat der Reichstag als solcher wie er früher war, sich selbst den Todesstoß gegeben. Mag auch die alte Regierungsform formal noch nicht aufgehoben sein, da die Reichsverfassung z. Zt. noch in Kraft ist, so ist sie doch praktisch seit dem 24. März 1933 aufgehoben. Eine einheitliche Führung des gesamten Reiches bezweckt auch die Einrichtung der Reichsstatthalter. Im übrigen haben die Landesparlamente ihre Regierungen ähnliche Ermächtigungsgesetze gegeben.

In Preußen ist der Staatsrat zu einem Rate, in des Wortes ursprünglichster Bedeutung umgestellt worden; in den preußischen Provinzen ist in der gleichen Art und Weise ein Provinzialrat gebildet worden. Im Verfolg der Durchführung des Führerprinzipes ist dann am 15. Dezember 1933 das preußische Gemeindeverfassungsgesetz erlassen worden, das am 1. Januar 1934 in Kraft trat.

Die kommunale Selbstverwaltung.

Betrachtet man nun das neue Gemeindeverfassungsgesetz (G. V. G.), so könnte leicht der Gedanke auftauchen, ob durch dieses Gesetz nicht die Selbstverwaltung, wenn nicht gar aufgehoben, so doch stark eingeschränkt sei. Was bedeutet nun in diesem Rahmen letzten Endes Selbstverwaltung? Mit dem Begriffe der Selbstverwaltung ist in letzter Zeit häufig die Form, in der sich die Selbstverwaltung zeigt, verquickt worden. Nicht die Art und Weise, wie die Kommunalverbände ihre Angele-

genheiten verwalten, ist Selbstverwaltung. Nur aus dieser Verquickung heraus entstanden die Angriffe gegen die Ideen des Führerprinzipes: die Selbstverwaltung würde aufhören, wenn statt eines gewählten Bürgermeisters ein ernannter an die Spitze der Gemeinde träte. Ob eine Stadt sich nach demokratisch-parlamentarischen Gesichtspunkten verwaltet oder nach den Richtlinien des Führerprinzipes, an der Selbstverwaltung ändert weder das eine noch das andere irgend etwas.

Selbstverwaltung ist etwas Doppeltes: Verwaltung eines gesetzlich bestimmten Umfanges lokal beschränkter Aufgaben und Verwaltung von Staatsaufgaben, die der Gemeinde von Staats wegen übertragen sind. Als Beispiel für ersteres sei die Verwaltung der städtischen Betriebe (Theater, Straßenbahn usw.), für das zweite die Polizeiverwaltung angeführt. Diese Trennung erscheint auch in den Gesetzen. Das pr. G. V. G. enthält nur die eigene Selbstverwaltung, das preußische Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 die Auftragsverwaltung; ebenso auch Artikel 72 der preußischen Verfassung. Daß die preußische Verfassung den Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung noch ausdrücklich bestätigt, ist an sich überflüssig, da ja die Gesetze, die den Gemeinden die Selbstverwaltung zusicherten, nicht außer Kraft gesetzt worden sind.

Selbstverwaltung ist ein Ausfluß des allgemeinen Staatshoheitsrechtes; das bedeutet, daß die Kommunen nicht das Recht haben, nun selbst zum Staate im Staate zu werden. Ferner bedeutet es, daß die Kommunen ebenfalls nicht das Recht haben, gegen die Staatsinteressen die Selbstverwaltung auszuüben. In einem Parteienstaat ist dieser Fall leicht gegeben, da hier mehr das Parteiinteresse im Vordergrund steht als das Staatsinteresse. Die Gemeinde darf nicht auf dem Standpunkt stehen, zuerst sorge ich für mich, dann erst für den Staat. Ausfluß dieses Staatshoheitsrechtes ist aber auch das Recht des Staates in das kommunale Leben eingreifen zu können. Dieses Recht kann sich äußern in der Beanstandung und Aufhebung von Beschlüssen, Zwangsetatisierung und Einsetzung eines Kommissares usw., ferner aber auch in der Dienstaufsicht für Polizeiangelegenheiten. Selbstverwaltung bedeutet das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze des Staates und im Rahmen der Gesetze des Staates und im Rahmen des allgemeinen Volkswohles unter eigener Verantwortung und unter gewisser Beteiligung der Bürgerschaft zu verwalten.

Gneist sagt: Selbstverwaltung sei ein politisches Prinzip, kein Rechtsbegriff. Das politische Prinzip bestehe in der Teilnahme durch Ehrenämter an der Führung der kommunalen Verwal-

tung. Folgt man aber dieser Ansicht, so sind Dienstaufsicht und Staatsaufsicht miteinander zu verschmelzen. Unterschiede zwischen Verordnung und Satzung sind dann aufzuheben. Gierke versteht unter Selbstverwaltung das Recht der Gemeindeverbände auf selbständige Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten. Hatschek lehnt diese Definition folgendermaßen ab:

„Dieser Begriff hat eine zu enge Fassung, weil den Selbstverwaltungskörpern häufig eine ganze Reihe von Staatsaufgaben übertragen sind, und der Unterschied zwischen den eigenen und übertragenen Wirkungskreisen weder in der neueren Gesetzgebung (z. B. Preußens) noch in der Praxis aufrecht zu erhalten ist." [46])

Meines Erachtens ist der Unterschied trotzdem aufrecht zu erhalten; denn die Auftragsangelegenheiten gehören nicht zur eigenen Selbstverwaltung. Die übertragenden Wirkungskreise sind selbst Bestandteile der Staatshoheit, die der Staat mangels geeigneter Organe den Gemeinden anvertraut. Dadurch aber werden diese Gebiete nicht Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung, da der Staat diese Gebiete niemals aus seiner Machtsphäre, die sich hier durch die Dienstaufsicht ausdrückt, geben darf. Oft genug sind den Gemeinden Teile des übertragenen Wirkungskreises wieder fortgenommen worden; man denke nur an die Einrichtung von Polizeipräsidenten, die als unmittelbare Staatsbeamte Polizeigewalt ausüben.

Wie aber auch immer die Dinge liegen mögen, niemals verbindet sich die Idee der Selbstverwaltung mit der Form, in der die Selbstverwaltung ausgeübt wird. [47]) War in den Zeiten des Absolutismus die Selbstverwaltung unmöglich, da alle Angelegenheiten des Staates von Staatsbeamten ausgeübt wurden, lokale Interessen und Eigentümlichkeiten keine Rolle spielten, so ist durch die Einführung des Führerprinzipes ein derartiges System bei uns heute noch lange nicht eingeführt. Mit dem weiterem Vorrücken des Absolutismus wurden die Amtmänner und Bürgermeister immer mehr zu Repräsentationsfiguren herabgedrückt, die Verwaltung ihnen genommen und sog. Steuerräten übertragen, die im Auftrage der Zentralregierung die Verwaltung abhängig leiteten. Irgend eine Teilnahme der Bevölkerung an der Verwaltung ihrer Gemeinde bestand nicht. In Preußen vollzog sich der Werdegang dieser Art Gemeindeverwaltung im 18. Jahrhundert. Die Verwaltung der preußischen Gebiete im Rheinland war mehr bürokratisch als ständisch geordnet.

[46]) Hatschek S. 14.

[47]) So auch Drews: J. W. 1934, S. 197 ff.

Nach der nun neu eingeführten Regelung bleiben die kommunalen Behörden nach wie vor bestehen, die kommunalen Einrichtungen verbleiben der Gemeinde, werden nicht Staatseigentum. An der Spitze der Gemeinde steht der Bürgermeister, ihm zur Seite aus der Bürgerschaft ernannte Räte. Ob sich das kommunale Leben im parlamentarischen System äußert oder im Führerprinzip, an der Einrichtung der Selbstverwaltung ändert das nichts. In dieser Hinsicht geht auch die Forderung der nationalsozialistischen Bewegung nicht auf Aufhebung der Selbstverwaltung, sondern auf Aufhebung der gemeindlichen Vertretungskörperschaften.

„Der Inhalt der Selbstverwaltung liegt vielmehr in der Befugnis des selbständigen Verwaltens anvertrauter Aufgaben, vor allem selbständiger Wirtschaftsführung, nicht aber in der Organisationsform der Selbstverwaltungskörperschaften. Beispielsweise besitzen die preußischen Landkreise dieselben Rechte der Selbstverwaltung wie die Städte, obwohl der leitende Beamte (Landrat) nicht von den Vertretungskörperschaften gewählt, sondern staatlich ernannt wird." [48])

Daß auch unter dem Führerprinzip eine Selbstverwaltung möglich ist, zeigt ja die alte rheinische Städteordnung. Wie wir anfangs gesehen haben, waren die Rheinländer durchaus mit ihrer alten, von Frankreich übernommenen Städteordnung zufrieden. Man muß diese Zustimmung aber besonders unter dem Gesichtspunkte würdigen, daß gleichzeitig die Rheinländer als Liberalisten ständig vom preußischen Könige eine Staatsverfassung verlangten (Görres); wieviel eher hätten sie dann aber die Steinsche Städteordnung annehmen müssen, die ihnen in ihrer damaligen Staatsauffassung bedeutend mehr entgegenkam. Mag auch die Ablehnung der Steinschen Städteordnung damals auch aus anderen Gründen miterfolgt sein, so hatte aber der angeführte oder vorgeschobene Grund doch seine Richtigkeit gehabt, bezw. eine mitwirkende Rolle gespielt. Für die Richtigkeit dieser Ansicht spricht auch schon der Umstand mit, daß die rheinische Städteordnung beispielgebend war für das neue preußische Gemeindeverfassungsgesetz. Wie wir oben gesehen haben, war von der alten napoleonischen Gemeindeordnung zuletzt nur noch die Stellung des Bürgermeisters erhalten geblieben. Diese Stellung aber hatte derart die Position des Bürgermeisters als Führer der Gemeinde gestärkt,

[48]) Dr. Nicolai: Der Staat S. 27.

daß die neue Regelung nicht unberücksichtigt an dieser Einrichtung vorbeigehen konnte. Und es zeugt nur für die Richtigkeit und die Güte dieses Gesetzes, daß es im Gegensatz zu den anderen kommunalen Ordnungen in seinem wesentlichsten Teile Einlaß in das neue preußische G. V. G. gefunden hat. Bezeichnend ist es auch, daß von berufener Seite ständig die Forderung seitens der Nationalsozialisten erhoben wurde, die Magistratsverfassung in den Städten aufzuheben und an deren Stelle die Bürgermeistereiverfassung einzuführen. So forderte vor Erlaß des neuen pr. G. V. G. Dr. Nicolai:

„Auf Grund des Führerprinzipes sind insbesondere folgende Umgestaltungen des Gemeindeverfassungsrechtes erforderlich:

1. Aufhebung der kommunalen Vertretungskörperschaften, die aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, und ihre Ersetzung durch Räte.
2. Aufhebung der Magistratsverfassung der Städte und Einführung der Bürgermeistereiverfassung an ihrer Statt. Die bisherigen Magistratsmitglieder sind dem Bürgermeister in Zukunft nicht mehr nebengeordnet, sondern unterstellt.
3. Ernennung der leitenden Beamten statt der Wahl, wo eine solche stattfindet. Nach erfolgter Wahl werden sie z. Zt. in Preußen von der Aufsichtsbehörde nach deren freier Entschließung eingewiesen und nach Bewährung im Amte nach einem Jahre bestätigt." [49])

Auch in der nationalsozialistischen Forderung des totalen Staates liegt keine Vernichtung des Selbstverwaltungsgedankens. In der Schrift: „Der Begriff des Politischen" hatte Prof. C. Schmitt den Begriff des totalen Staates geprägt, womit er die politische Einheit eines in sich geschlossenen, innerhalb seiner Zuständigkeit alle Gebiete umfassenden und in seiner Art höchsten und vollkommenen Gemeinwesens ausdrückte. Die Inhaltsbestimmung des totalen Staates ist nicht neu. Man findet sie schon bei Aristoteles und auch in der Scholastik des hl. Thomas von Aquino. Neu war lediglich das Wort: Totaler Staat, von Prof. C. Schmitt bewußt polemisch gerichtet gegen den pluralistischen Staat mit seinen Parteien und den sogenannten neutralen Staat der Weimarer Republik. C. Schmitt ist damals wegen dieser Begriffsetzung Gegenstand heftiger Angriffe gewesen. Man hielt sie für gleichbedeutend mit der antiken Tyrannis oder der

[49]) Siehe Nicolai a. a. O. S. 31, ebenso auch inhaltlich C. Schmitt: Staat. S. 35.

Diktatur und vertrat vielfach die Auffassung, ein totaler Staat müsse in einem Gegensatz zur Kirche stehen, weil nur die Kirche allein den Menschen total erfassen könne. Wir haben aber heute im neuen Deutschland die totale Erfassung aller Volksteile und Staatsgebiete in der Regelung und Ordnung irdischer Angelegenheiten vor uns, und eine totale Partei, die alle Volksteile umfaßt und hierarchisch geführt ist, bildet das starke Rückgrat dieses totalen Staates. In diesem Sinne aber auch wurden die Gemeinden vom totalen Staate erfaßt. Damit ist aber nicht gesagt, daß dadurch die Selbstverwaltung aufgehoben ist, sondern nur das eine, daß die nationalsozialistische Bewegung diese Gemeinden mit ihren Ansichten durchdringt und die Selbstverwaltung mit diesen Ansichten in Einklang bringt.

In einem Runderlasse des preußischen Ministerpräsidenten vom 29. Dez. 1933 wird eingehend zur Frage des Selbstverwaltungsrechtes Stellung genommen und ausdrücklich ausgesprochen, daß die Selbstverwaltung bestehen bleibt. Unter anderem heißt es dort:

„Gemeindeverfassungs- und Gemeindefinanzgesetz schaffen die Form der Selbstverwaltung, die den Grundlagen nationalsozialistischer Staatsführung entspricht. Nichts liegt der Staatsführung ferner, als das Gut der Selbstverwaltung in seinem Wesen anzutasten, alles muß ihr aber daran liegen, eine wahrhaft nationalsozialistische Selbstverwaltung aufzubauen, die nicht in ungebundener Freiheit nur ihre eigenen Ziele sieht und wieder den Ausgangspunkt zur Neubelebung parlamentarisch-demokratischer Einstellung und Gebräuche bildet, sondern die Gewähr dafür bietet, daß sie sich in allem den Zielen der Staatsführung ein- und unterordnet.

Das Wesen der Selbstverwaltung liegt nicht darin, daß der Bürger im Wege der Abstimmung beschließend mitwirkt und daß der Führer der Selbstverwaltung gewählt wird. Wesentlich ist vielmehr, daß den Selbstverwaltungskörperschaften die eigenverantwortliche Wahrnehmung gesetzlich übertragener oder freiwillig übernommener Aufgaben unter Heranziehung der ehrenamtlichen Mitwirkung der Bürgerschaft und unter maßvoller Aufsicht des Staates verbleibt. Dieser wahre und wirkliche Inhalt der Selbstverwaltung ist in den neuen Gesetzen in vollem Umfange gewahrt. Sie faßten den Grundsatz der sogenannten Totalität des gemeindlichen Wirkungsbereichs nicht an; sie ziehen zwar in anderer, aber wirksamerer Form als bisher den Bürger zur ehrenamtlichen Mitwirkung bei der Erledigung der Gemeindeaufgaben heran.

Sie sind in allem von dem Gedanken getragen, eine echte, lebendige Selbstverwaltung wieder aufzurichten."

Auch hier wird erklärt, daß ein Abweichen von den Grundsätzen der Selbstverwaltung nicht beabsichtigt ist. Daraus ergibt sich aber auch ein zweites, daß die Einführung des Führerprinzipes in den Gemeinden die Selbstverwaltung nicht beeinträchtigt. In diesem Rahmen erkennt das neue G. V. G. auch die kommunale Selbstverwaltung an. Es sind Kraft dieses Gesetzes den Gemeinden Gebiete überwiesen, die sie unter mäßiger Staatsaufsicht frei und selbständig verwalten können. Es heißt in § 1 Abs. 2 und 4:

„Die Gemeinde ist berufen, im Rahmen der Gesetze und im Einklang mit den Zielen der Staatsführung unter eigener Verantwortung die in der örtlichen Gemeinschaft wirksam werdenden Kräfte des Volkes zu fördern und ihre geschichtliche, landschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Eigenart zu pflegen.

Die Gemeinde stellt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die ehrenamtliche Mitwirkung der Volksgenossen in den Dienst der Allgemeinheit und stärkt damit in ihnen das Gefühl der Verantwortung für Volk und Staat."

In diesen Bestimmungen finden wir die allgemeine Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung; den näheren Umfang dieser Selbstverwaltung bestimmen dann die §§ 7 und 8:

„Die Gemeinde darf alle Aufgaben übernehmen, die der Förderung der örtlichen Gemeinschaft und der Pflege ihrer Eigenart dienen, unter Berücksichtigung der Lage der Abgabepflichtigen ihrer Leistungsfähigkeit entsprechen und wirtschaftlich vernünftig sind. Sie darf solche Aufgaben nicht übernehmen, die nach Maßgabe gesetzlicher Vorschriften einer anderen Stelle ausschließlich zugewiesen sind oder von anderer Seite ausreichend besorgt werden.

Die Gemeinde trifft die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Verwaltungseinrichtungen und stellt der örtlichen Gemeinschaft die erforderlichen öffentlichen und gemeinnützigen Anlagen und Anstalten zur Verfügung. Sie erhält und betreut heimatliche Naturschönheiten, Kulturdenkmäler und Stätten deutschen Geistes, die sie vor anderen auszeichnen."

Hatte unter der alten Regelung eine grundsätzliche Anerkennung der Selbstverwaltung ebenfalls bestanden (§ 8 rh. St. O. und § 9 östl. St. O.), so ist diese Anerkennung jetzt spezialisiert

worden auf die Gebiete, die ureigenste Interessensphären der Gemeinde sind. Ein Uebergreifen und ein Konkurrenzkampf mit privaten, schon bestehenden Einrichtungen ist nach Möglichkeit unterbunden. (§ 7 letzter Satz). Daß dabei allerdings die Gemeinde Rücksicht auf die Ziele der Staatsführung zu nehmen hat, entspricht durchaus einem geordneten Staatswesen. Wir können demgemäß feststellen, daß auch bei dem heutigen Prinzipe die kommunale Selbstverwaltung bestehen geblieben ist und gesetzlich anerkannt ist. Geändert hat sich lediglich die Form, in der sich die Selbstverwaltungskörper zusammensetzen; infolge der veränderten Staatslage hat sich diese der obersten Staatsführung angepaßt. Eine Wesensverschiedenheit zwischen Staatsregierung und der Selbstverwaltung, wie sie durch die Steinsche Städteordnung geschaffen ist, ist heute weder vorhanden noch auch möglich. Reich, Länder und Gemeinden werden nach den gleichen Grundgesetzen regiert. Diesen Grundsätzen entspricht es auch, daß das neue preußische G. V. G. Stadt- und Landgemeinden rechtlich gleich behandelt. Auch hier hat sich der Grundsatz der alten rheinischen Städteordnung wieder durchgesetzt. Drang im Jahre 1856 der Rheinländer mit dieser Forderung nicht durch, da sich im Osten des Staates gegen die Einführung dieses Prinzipes starke Widerstände geltend machten, so sind diese Widerstände heute gegenstandslos, da sich infolge der fortschreitenden Industrialisierung viele Erwerbszweige auch auf das flache Land hin erstrecken, die sich früher nur in den Städten niederließen. Fernerhin ist durch die Möglichkeit eines bequemen Verkehrs ein Wechsel der Wohnsitze eher möglich, als in früheren Jahren. Wie dieser Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinde sich letzten Endes auswirkte, hat in bezeichnender Weise der frühere ostpreußische Oberpräsident v. Batocki [50]) geschildert:

Er wies darauf hin, daß die preußischen Staatsbürger gegenwärtig in drei Klassen abgestuft wären, nicht mehr nach der Steuerleistung, sondern nach dem Grade der politischen Intelligenz. Die Intelligentesten wären offenbar die Großstädter; sie dürften sich in fast völlig freier Selbstverwaltung regieren. Die zweite Klasse bildeten die Bewohner der kreisfreien Mittelstädte; sie stünden zwar formell-rechtlich den Großstädtern gleich, würden aber praktisch vielmehr vom Staate regiert, also jene. In der letzten Klasse befänden sich die Dörfler und Kleinstädter in den Landkreisen; auf sie richteten die allgemeinen Verwal-

[50]) „Preußen, der Kern der Deutschen Verfassungsfrage" Berliner Börsenzeitung Nr. 108/109, 1928.

tungsbehörden und die Spezialbehörden ihre eifrigste Sorge. Ein derartiger Unterschied ist nach dem neuen G. V. G. unmöglich. In gleicher Weise werden nach dem Muster der alten rheinischen Städteordnung Stadt und Land behandelt. Waren früher diese Forderungen nur für den preußischen Westen infolge der Industrie-Konzentrierung in der Rheinprovinz berechtigt, so sind sie es heute für den ganzen Staat. Die heutige Regelung bedeutet keinen Rückschritt in alte Verhältnisse, sondern nur die Anerkennung eines Zustandes, der in der fortschreitenden Entwicklung bedingt ist; daß damals am Rhein schon die gleiche Regelung bestand, zeugt nur von der Qualität des damaligen Gesetzes.

Haben wir bislang gesehen, wie sich das Führerprinzip in der rheinischen Städteordnung immermehr den liberalistisch-demokratischen Ideen beugte, so sehen wir jetzt, wie sich dieses Führerprinzip in dem neuen G. V. G. mit elementarer Gewalt Bahn bricht. Das Führerprinzip trat früher besonders in der Stellung des Bürgermeisters zur Stadtverordnetenversammlung hervor, heute in der Stellung des Bürgermeisters zu den Ratsherren. Wie sehr auch die rheinische Städteordnung mit ihrer besonders gearteten Stellung des Bürgermeisters dem Führerprinzip entsprach, geht ferner auch daraus hervor, daß viele Städte, darunter auch Münster i. W., noch kurz vor Erlaß des neuen G. V. G. die Verleihung der rheinischen Städteordnung beantragten und auch erhielten. Im folgenden Teile der Arbeit soll diese Stellung des Bürgermeisters näher ausgeführt werden.

Die Stellung des Bürgermeisters und der Gemeinderäte.

Wie schon früher im Rheinland so ist auch heute wiederum der Bürgermeister der wahre Führer der Stadtgemeinde. Er ist der Leiter der Gemeinde, in der Ausübung seines Amtes hat er ausschließlich das Interesse von Volk, Staat und Gemeinde zu beobachten. Daß der Bürgermeister bei seiner Verwaltung das Wohl der Gemeinde ständig zu vertreten hat, ist nicht neu. Zwar war dieser Grundsatz im früheren Gemeindeverfassungsrecht nicht enthalten, so war der Bürgermeister jedoch auf Grund des Beamtenverhältnisses verpflichtet, für das Wohl der Gemeinde zu sorgen. Diese Verpflichtung ist nun aber Bestandteil des positiven Kommunalrechtes geworden. Völlig neu ist aber die Verpflichtung des Bürgermeisters neben dieser Treupflicht für die

Gemeinde auch die Treupflicht gegenüber Staat und Volk. Das liberalistische Zeitalter war zu sehr der Tendenz verfallen, alle nach ihrer Façon seelig werden zu lassen. Auf das Wohl des Volkes und Staates wurde in Gemeindeangelegenheiten oft recht wenig geachtet; Staatsinteressen mußten oft seitens der Aufsichtsbehörde durchgesetzt werden oder vielmehr staatsfeindliche Beschlüsse aufgehoben werden. Bewegte sich nämlich die Staatsaufsicht früher mehr oder weniger nur in dieser Richtung, so ist damit jetzt einem solchen Zustande ein Ende gesetzt. Geht man von der Tatsache aus, daß das Volk in erster Linie über die Gemeinde am Staate interessiert ist, so muß man unbedingt zu der Forderung gelangen, daß gerade hier an der Quelle staatspolitischen Denkens die Verwaltung auch vor allem das Interesse des gesamten Volkes und Staates beachtet und daß staats- und volksfeindliche Tendenzen in ihrem Ursprung unterdrückt werden. Gemäß dem Führerprinzip ist nun ein Mann an die Spitze der Gemeinde gestellt, der als Vertrauensmann der Regierung die Gemeinde leitet und bei seiner Verwaltung verpflichtet ist, für das gesamte Interesse des deutschen Volkes zu sorgen. Demgemäß sind seine Befugnisse außerordentlich weitgehend. Er ist der Dienstvorgesetzte aller Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde; er beruft und entläßt sie unter Beachtung des Stellenplanes. Der Führer der Gemeinde hat das Vorschlagsrecht für die Berufung der Schöffen und der Beigeordneten. Er ist der Leiter auch für die Gemeindeangelegenheiten, die der Gemeinde durch Gesetz oder Verordnung zur Ausführung übertragen sind. Er ist also auch verantwortlicher Leiter der Auftragsverwaltung, wobei es sich im wesentlichen um Polizeiangelegenheiten handeln wird. Er vertritt die Gemeinde nach außen, früher als Repräsentant der Gemeinde, heute als verantwortlicher Leiter der Gemeinde. Zu seiner Entlastung kann er den Beigeordneten oder den Schöffen bestimmte Arbeitsgebiete überweisen. Dadurch wird die Verantwortung nicht dem Bürgermeister genommen, die beauftragten Beigeordneten handeln nur in seinem Namen als Stellvertreter.

Der Bürgermeister wird auf zwölf Jahre als Leiter der Gemeinde berufen, seine Wiederberufung ist zulässig. Er wird in kreisfreien Städten vom Staatsminister des Inneren berufen und entlassen, die Beigeordneten in diesen Städten beruft und entläßt der Regierungspräsident. In kreiszugehörigen Städten beruft und entläßt der Regierungspräsident die Bürgermeister, der Landrat die Schulzen und Schöffen. Der Bürgermeister hat für die Berufung der Beigeordneten und Schöffen ein Vorschlags-

recht, woran die zuständige Behörde allerdings nicht gebunden ist. Die Berufung der Bürgermeister und Schulzen erfolgt erst nach Fühlungnahme mit dem Gauleiter der nationalsozialistischen Bewegung. An diese Fühlungnahme ist aber meines Erachtens die zuständige Behörde nicht gebunden; dieses ergibt sich aus dem Wortlaut des § 41. Es heißt dort, daß die Gemeinderäte durch die Aufsichtsbehörde, also durch den Regierungspräsidenten oder Landrat berufen werden auf Vorschlag des Gauleiters. Daraus ergibt sich, daß dieser Vorschlag maßgebend ist; sollte auch im ersten Falle die Fühlungnahme maßgebend sein, so hätte man hier den Wortlaut „auf Vorschlag" gebraucht. Ferner ergibt sich dieses auch aus den Sätzen 2 und 3 des Abs. II des § 41, wonach bei Meinungsverschiedenheiten über die Berufung der Oberpräsident eine endgültige Entscheidung trifft, wer als Gemeinderat berufen ist.

Auch über die Vorbildung des Bürgermeisters enthält das neue G. V. G. Bestimmungen, nach denen der Bürgermeister oder der erste Beigeordnete die Befähigung zum Richteramte oder zum höheren Verwaltungsdienste besitzen muß (§ 33, Abs. 2). Diese Bestimmung ist an sich neu, doch hatte sich mit der Zeit die Gewohnheit durchgesetzt, daß nur Personen mit einer derartigen Vorbildung in diese Gemeindebeamtenstellen kamen.

Auch ist der Bürgermeister befugt, für Teile der Gemeinde Orts- oder Bezirksräte zu ernennen; diese haben seinen Anordnungen streng Folge zu leisten. Es ist dies eine ähnliche Regelung wie sie auch für Berlin gilt. Dort sind zur Entlastung des Oberbürgermeisters Bezirksämter eingerichtet, die dem Oberbürgermeister unterstehen.

Betrachten wir nun die Stellung des Bürgermeisters zu den Gemeinderäten. Die Gemeinderäte stellen die Verbindung her zwischen der Verwaltung, der Gemeinde und der Bürgerschaft. Sie werden berufen, und zwar von der Aufsichtsbehörde auf Vorschlag des Gauleiters. Nur verdiente und erfahrene Männer sollen berufen werden (§ 40 Abs. 1); diese Bestimmung bedeutet eine Durchbrechung des in der Reichsverfassung festgelegten Prinzipes der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Als geborene Mitglieder des Gemeinderates gelten der oberste örtliche Leiter der NSDAP. und der rangälteste Führer der Sturmabteilungen oder der Schutzstaffel der NSDAP. und zwar auf die Dauer ihres Amtes im Gegensatz zu den ernannten Gemeinderäten. Diese werden auf sechs Jahre ernannt, jedoch scheidet alle zwei Jahre ein Drittel der Gemeinderäte aus. In dieser Bestimmung lebt der alte § 17 der rh. St. O. wieder auf. Wie schon

oben ausgeführt, sind mit dieser Regelung große Vorzüge verbunden; einmal ist den neu hinzukommenden Gemeinderäten das Einleben in ihr Amt wesentlich erleichtert, dann aber auch ist hierdurch eine viel konstantere Politik in der Gemeinde möglich. Wie schon unter den alten Kommunalverfassungen sind diese Gemeinderäte Ehrenbeamte. Pflicht dieser Gemeinderäte ist es nun, dem Leiter der Gemeinde mit ihrem Rate zur Seite zu stehen; ferner sollen sie den Entschlüssen und Handlungen des Leiters der Gemeinde im Volke Verständnis verschaffen und die Nöte der Gemeinde und ihrer Glieder dem Leiter der Gemeinde nahebringen. (§ 40 Abs. 3.) Daraus ergibt sich auch, daß die Auswahl der Gemeinderäte frei von jeder persönlichen Rücksichtnahme zu erfolgen hat. Bei einer ungünstigen Auswahl nach Interessengrundsätzen entsteht nur eine Unsumme von Last und Aerger, die den Keim dauernder Beunruhigung in sich tragen würde und die auf die Dauer die Bestrebungen und die Ziele, die dieses Gesetz beabsichtigt, vernichten würden. Die Gemeinderäte sind die Zellen, in die das Beste hineingeschickt werden muß, was die Bewegung herauszustellen hat. In diesem Zusammenhange muß auch besonders auf die im Schnellbrief des preußischen Staatsministeriums vom 10. Januar 1934 erfolgten Ausführungsbestimmungen hingewiesen werden, die betonen, daß eine richtige Auswahl der Gemeinderäte von entscheidender Bedeutung für die Auswirkung des G. V. G. ist. Unter allen Umständen soll die berufsständische Gliederung der Gemeinden dabei weitgehendst berücksichtigt werden. In Industriestädten sollen Leiter und Arbeiter der ausschlaggebenden Werke, in Universitätsstädten und Gemeinden mit besonderen Kulturinstituten deren Leiter, die Führer des bodenständigen Einzelhandels und Handwerks (Grundbesitz), freie Berufe usw. die gebührende Berücksichtigung finden.

Wir kommen nun auf die Rechte der Gemeinderäte zu sprechen. In diesen Rechten tritt auch deutlich wieder die Führerstellung des Bürgermeisters hervor. Der Leiter der Gemeinde hat die Gemeinderäte zwecks Beratungen zu gemeinsamen Sitzungen zu berufen, in denen die wichtigen Gemeindeangelegenheiten besprochen werden sollen. Eine Pflicht aber des Leiters, die Gemeinderäte zu Sitzungen einzuberufen, besteht nicht, ist vielmehr in sein freies Ermessen gestellt. Handelt es sich jedoch um Aufgaben, die der § 43 Abs. 2 anführt, so ist der Leiter der Gemeinde verpflichtet, die Ansichten der Gemeinderäte hierüber zu hören; ob das aber in Sitzungen erforderlich ist, ist nicht wesentlich. Meines Erachtens genügt es, wenn er die

Ansichten der Räte persönlich hört. An ihre Ansicht aber ist der Leiter der Gemeinde nicht gebunden. Die Aufgaben und die Gebiete, die der § 43 Abs. 2 anführt, liegen größtenteils auf finanzieller Basis. Pflicht der Gemeinderäte ist es, an den anberaumten Sitzungen teilzunehmen. Der Leiter der Gemeinde leitet ebenfalls diese Sitzungen. Hat ein Gemeinderat über einen Punkt eine abweichende Ansicht, so ist er berechtigt, diese seine Auffassung zur Niederschrift in das Sitzungsprotokoll zu geben. Eine Abstimmung aber findet nicht statt. Betrachtet man diese Rechte der Ratsherren mit den Rechten der Munizipalräte in der napoleonischen Städteordnung, so kommt man zu der Feststellung, daß der Aufgabenkreis der Ratsherren wesentlich vergrößert ist. Der conseil kam nur einmal im Jahre zusammen; für die Ratsherren besteht allerdings keine Bestimmung, wie oft sie zu Sitzungen zu berufen sind; jedoch ergibt sich aus dem Aufgabenkreis der Gemeinderäte gemäß § 43 Abs. 2, daß sie bedeutend mehr zu Sitzungen zu vereinigen sind. Außerdem hatte der conseil nur das Recht, die Vorlage der Steuerrechnung der städtischen Ausgaben anzuhören und hierüber zu debattieren. Im § 43 ist aber der Aufgabenkreis der Ratsherren wesentlich vergrößert; außerdem kommt zu diesen Bestimmungen noch das Recht aus § 47 hinzu, wonach der Gemeindeleiter mehrere Ratsherren zu Beiräten bestellen kann, die ihn auf wichtigen Gebieten ständig beraten. Dieses ist der Aufgabenkreis, der den Gemeinderäten gesetzlich angewiesen ist.

Die Notwendigkeit einer neuen Regelung der Gemeindeverfassungsgesetze durch die Gesetzgebung des Reiches.

Ueberblicken wir noch einmal den Werdegang der rheinischen Städteordnung, so sehen wir in der Stellung des rheinischen Bürgermeisters das Führerprinzip verankert. Je nachdem die Zeiteinflüsse wechselten, ist diese Stellung bald stärker, bald schwächer ausgeprägt. In dem stark zentralisierten Staate Napoleons war für Eigenbrödeleien von Kommunen kein Platz. Nur starke Leiter der Kommunen retteten den inneren Zusammenhang des Staates. Dieses Prinzip sehen wir dann noch in den ersten Jahrzehnten unter preußischer Herrschaft fortgeführt.

Allmählich dringt der Parlamentarismus und Liberalismus in diese Städteordnung ein. Die überragende Führerstellung des Bürgermeisters wird untergraben. Die Stellung der Vertretungskörperschaft wird verstärkt. Der Bürgermeister wird nicht mehr ernannt, er wird von der städtischen Vertreterschaft gewählt; er leitet nicht mehr die Gemeinde als verantwortlicher Führer, sondern er leitet nur noch die Stadtverwaltung und führt die Beschlüsse der städtischen Vertreterschaft aus. Allerdings liegt auch hier noch im Verhältnis zu den anderen Städteordnungen derartig viel von der Führerstellung verborgen, daß der Zusammenhang mit der alten Gestaltung andeutungsweise bewahrt bleibt. Eine Aenderung in dem Wahlsystem und die Einführung der Listenwahlen bedingen dann eine Machtstellung der Koalitionsparteien, denen die Führerstellung des Bürgermeisters restlos zum Opfer fällt. Die Gemeinde ist beinahe zur selbständigen Republik im Deutschen Reiche geworden. Einige Bestimmungen in Notverordnungen, die die Stellung des Magistrats, bezw. des Bürgermeisters verstärken, haben in der allgemeinen Beurteilung keine große Bedeutung; dieses umsomehr, als es sich um verschwindend kleine Aufgabengebiete handelt. Dieses System der Selbstverwaltung deckte sich aber mit der Regierungsform des Reiches und der Länder, im Gegensatz zu der Steinschen Städteordnung. Nachdem im Januar 1933 die nationale Regierung an die Herrschaft kam, und mit dieser das alte Regierungssystem verschwand, da mußte auch mit gleicher Notwendigkeit eine Aenderung der Kommunalverfassungen eintreten. Preußen machte am 15. Dezember 1933 den Anfang. Eine reichsrechtliche Regelung wird aber für die Zukunft erforderlich sein. Auf dem Parteitag in Nürnberg 1933 sprach sich der Reichskanzler Adolf Hitler für die Aufteilung der Länder aus und für eine Neugestaltung im Aufbau des Deutschen Reiches. Auf Grund der Reichseinheit aber ist ein Verbleiben an alten Kommunalverfassungen unmöglich, besonders da nach dem Reichsgesetz vom 30. Januar 1934 die Souveränität der Länder und ihre Hoheitsrechte auf das Reich übergegangen sind. Das Deutsche Reich wird zu einem dezentralisierten Einheitsstaate ausgebaut werden müssen; denn infolge der wirtschaftlichen, verkehrspolitischen, und kulturellen Lage und aus verwaltungsmäßigen Gründen heraus wird ein zentralisierter Einheitsstaat dem Deutschen Volke nicht gerecht werden. Es wird demnach das Deutsche Reich in Länder aufgeteilt werden, die als Verwaltungskörper mit weitgehenden Selbstverwaltungsrechten ausgestattet sind.

Eine Einteilung wird aber im wesentlichen auf eine Stammeseinteilung hinauslaufen. Von diesem Standpunkte aus muß man das pr. G. V. G. als ein Provisorium ansehen. Die Einführung zum G. V. G. drückt dieses auch deutlich aus. Es heißt dort:

„Bis ein Reichsgesetz demnächst eine grundlegende Reform der Gemeindeverfassung für das ganze Reich durchführt, erläßt das Preußische Staatsministerium dieses Gemeindeverfassungsgesetz, das die nationalsozialistische Staatsauffassung auch im Gemeindeleben sichert und die in der Gemeindeverwaltung drohende Unordnung beseitigt."

Eine reichsrechtliche Regelung dieser Materie wird an den Befugnissen des Gemeindeleiters und der Gemeinderäte wenig ändern können, da diese schon dem Führerprinzipe, wie es die nationalsozialistische Bewegung eingeführt wissen will, entspricht. Eine Aenderung ist lediglich in Hinsicht der Aufsichtsbehörde und des Instanzenzuges für Verwaltungsstreitverfahren erforderlich.

Lebenslauf.

Geboren bin ich, Bernhard Wilbrand, am 21. Mai 1909 zu Münster i. W. als Sohn des Kaufmanns Adolf Wilbrand. Nach Besuch der Domschule und des Städtischen Gymnasiums zu Münster i. W. bestand ich Ostern 1928 die Reifeprüfung. Im Sommersemester 1928, Wintersemester 1928/29 und im Sommersemester 1929 studierte ich in Tübingen, anschließend in Marburg. Am 28. Oktober 1933 bestand ich vor der Prüfungskommission bei dem Oberlandesgericht Kassel die I. juristische Staatsprüfung; am 1. Oktober 1934 legte ich die mündliche Doktorprüfung ab. Zur Zeit bin ich bei dem Landgericht Münster als Referendar tätig.